HEGYMENET

Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon

Szerkesztette

Jakab András ▪ Urbán László



OSIRIS KIADÓ ▪ BUDAPEST ▪ 2017

A kötet megjelenését a Társadalmi Reflexió Intézet támogatta.

Osiris Kiadó, Budapest
www.osiriskiado.hu

A kiadásért felel Gyurgyák János
Olvasószerkesztő H. Barta Klára
Műszaki szerkesztő, tördelő Lipót Éva
Nyomta és kötötte a Dürer Nyomda Kft., Gyula
Felelős vezető Fekete Viktor ügyvezető igazgató

ISBN 978 963 276 286 9

TARTALOM

ELŐSZÓ

E tanulmánykötet célja, hogy elméleti és gyakorlati szakemberek bevonásával számba vegyen a magyar társadalom és politika előtt álló fontos kihívásokat, egyúttal megoldási javaslatokat is körvonalazva. A különböző ideológiai hátterű szerzők felkérése azzal az ambícióval történt, hogy a mai magyar közbeszédben gyakran felmerülő kérdésekre a legfrissebb közgazdaságtani, szociológiai, politikatudományi, jogtudományi és történettudományi eredmények felhasználásával keressünk válaszokat, és azokat a hazánk jövőjéről szóló diskurzus részévé tegyük. Előfeltevésünk az, hogy a tudományos eredmények relevánsak a közügyekről való gondolkodás számára, és hogy ezek hasznos válaszokat adhatnak a kínzó közéleti kérdésekre, sőt segíthetnek a szemünk előtt kibontakozó kedvezőtlen folyamatok megfordításában is.

Azzal a szerénytelen ambícióval bocsátjuk útjára a kötetet, hogy e tanulmányok hozzájárulhatnak a közügyekről folytatott értelmes és őszinte közbeszéd kereteinek újradefiniálásához. Szeretnénk hamis közhelyeket rombolni és olyan új gondolatokat megszilárdítani, amelyek a társadalomtudósok és a közügyek iránt érdeklődő egyszerű polgárok számára egyaránt hasznosak lehetnek a nemzet helyzetének megértéséhez és kilátásaink felismeréséhez. A kötet előképe az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének tavaly megjelent kiadványa (*A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, MTA TK JTI, 2016, szerkesztette Jakab András és Gajduschek György, 962 oldal), de témakörében jóval tágabb, célközönségét tekintve pedig populárisabb munkát akartunk letenni az asztalra. A szerzőktől ennek megfelelően azt kértük, hogy a legfrissebb tudományos eredményeket felhasználva, de lehetőleg egyszerűen, a nem tudományos közönség számára is érthetően fogalmazzanak. Ehhez az ismeretterjesztő jelleghez igazítottuk a jegyzetelési technikát, valamint a statisztikai adatok mennyiségét és közlési módját is.

A projektet két évvel ezelőtti indulásakor az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont munkatársai körében folyó, a nemzet sorsáéért aggódó

és uralkodó közállapotaink miatt háborgó beszélgetések inspirálták, de az eredeti intézményi kereteken túllépve végül számos hazai tudományos és gyakorlati műhely képviselőit vontuk be a munkába (amit a szerkesztők eltérő intézményi háttere is kifejez).

Köszönettel tartozunk a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának, valamint az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának a 2017 januárjában több fordulóban zajló kéziratviták befogadásáért, valamint Balázs Zoltánnak, Bod Péter Ákosnak, Csaba Lászlónak és Váradi Balázsnak az opponensi és lektori javaslatokért. Fontos erkölcsi támogatást kaptunk a megvalósításhoz Chikán Attilától, Sólyom Lászlótól, Szelényi Ivántól és Vékás Lajostól, amit ezúton is köszönünk. Ugyancsak köszönjük az Osiris Kiadónak és Gyurgyák Jánosnak a kiadással kapcsolatos segítséget. A kiadáshoz nyújtott anyagi támogatásért hálával tartozunk a Társadalmi Reflexió Intézetnek.

Budapest, 2017. április 22.

Jakab András és Urbán László

Tölgyessy Péter

KOMPORSZÁG REMÉNYEI

1989 ingatag bizakodása után ismét kudarcba fordult a polgárosodás ügye Magyarországon. Kezdetben még általános volt a reménység: a régi kompország véglegesen csatlakozhat Európához. Hazánk is követheti a 20. század elején még nálunk is szegényebb Finn- vagy Spanyolország sikerét. Ám 2010-re távolabb kerültünk Ausztriától, mint bármikor az elmúlt százötven évben, miközben a korábban mögöttünk álló Lengyelország is megelőzött minket.

A térség keserves alkalmazkodási kényszerekkel járó piaci fordulata sehol sem ismételte meg a Nyugat ötvenes–hatvanas éveinek széles középosztály-teremtő fejlődését. Még csak együtt sem mozogtak a magyar társadalom különböző csoportjai. A Kádár-kori felemás kispolgárosodás eredményei megrendültek, a nyugatos nyitás leértékelte a korábban még sikeres életstratégiák jó részét. Az új körülményekhez kevésbé igazodó vállalatok, települések és vidékek munkavállalóinak pozíciói máig hatóan meginogtak. Egyedül a piaci váltást levezénylő politikai, gazdasági és szakértői elitcsoportok és a zavaros viszonyokon is felülkerekedő, a szabálykerüléstől sem megrettenő vállalkozók életnívója közelíthette meg a nyugati mintákat. Mindenki másnak jobbára a későbbi felemelkedés reménysége maradt. A gyorsan polarizálódó társadalom jelentékeny hányada újra proletársorba süllyedt. Negyedszázad elmúltával is alig létezik szilárd biztonságban élő, polgárosult középosztály. A nyugatos példakövetés egyedül az elitek és a felső középrétegek, hozzávetőleg összesen az állampolgárok nyolc-tíz százaléka számára tette elérhetővé a vágyott európai fogyasztási szinteket.

A NYUGATOS FELZÁRKÓZÁS KUDARCÁRA ADOTT VÁLASZ

A magyar állam újra a nyugati szövetségi rendszer tagja lehetett. Ám a külvilágra nyitott polgári civilizáció és a versengő kapitalizmus értékei harminc év alatt is kevéssé szervesültek az állampolgárok hétköznapjaiban. A rend-

szerváltozás máig feloldatlan ellentmondásai tovább tetézték az évszázadok óta ismétlődően nekilendülő, ám végül egyre kevésbé célt érő ország egymásra torlódott bajait. Az állampolgárok többsége kezdettől idegenkedett a piacosító megoldásoktól, ám még jó ideig nem mutatkozott ezeknek átfogó alternatívája. A mindenkori kormányzó pártok így is egyensúlyozni próbáltak a tényleges gazdasági lehetőségek és a piaci reformerek javaslatai, valamint a kisemberek igényei között. Különösen Horn Gyula mutatkozott e tulajdonképpen kádári gyakorlat virtuóz mesterének.

Sokáig a régi reformértelmiségiek elképzelései határozták meg a válságkezelés, a piacosító fordulat, majd a nyugatos felzárkózás hazai modelljét. A döntően a hetvenes–nyolcvanas évek kádári világában felemelkedő reformerek egy időre csaknem a véleményformálás monopóliumához jutottak. Vérbeli kelet-európai értelmiségiként úgy kívánták alapvetően meghatározni a döntéshozatalt, hogy közben nem akartak politikai felelősséget vállalni. A maguk felzárkózási modelljét, a saját világlátásukat az egyedüli közérdeknek vélték. Önnön Nyugat-képük nevében minden más megfontolást, felvetést, létező közéleti identitást, mint nyilvánvalóan alkalmatlant, élénken támadtak.

Az ország bajaival szemben már a hetvenes évek dereka óta egyre tehetetlenebb, külső támasztékait elveszítő kádári egypártrendszert hamarjában sikerült a fékek és ellensúlyok alkotmányos berendezkedésével felváltani. Ám a közhatalom cselekvőképessége kevéssé kapott új demokratikus támogatást. A többpártrendszerbe vetett állampolgári bizalom az elejétől fogva igencsak mérsékelt volt. Az ország nem tudott kitörni a túlköltekezések és a rákövetkező megszorítások 1953 óta tartó ciklusaiból. A politikai váltógazdaság versengése már 1990 őszétől mind hevesebb közéleti szembenállást hozott. Az általános elégedetlenség hamarosan a sérelmi politizálás felé hajtotta a meglehetősen illékony szavazóközönségre támaszkodó pártokat. A másik oldal legyőzésének vágya minden közérdekű célt megelőző prioritássá emelkedett. A legnagyobb bajoktól a kormányok megvédték az országot, ám kevés szakpolitikai programot tudtak tartósan és eltökélten végigvinni. 2002 után a hazai demokratikus politika problémamegoldó képessége a kezdetekhez képest is tovább gyengült.

A rendszerváltás utáni első másfél évtizedben a jobb- és a baloldali politikai eliteknek csupán a legitimációs hivatkozásai különböztek gyökeresen, az egyik „nemzeti" célokat hirdetett, a másik inkább nyugatos mintakövetésről beszélt. Ám mindegyik ugyanazon gondok között botladozott, és meglehetősen hasonló társadalompolitikai megoldásokkal kísérletezett. Mindegyik piacosító reformokról és jogállamról beszélt, közben mégis állami támogatásokból élő klientúráját építgette sokszor. A baloldal a hetvenes–nyolcvanas években felemelkedett gazdasági- és médiaelitek érdekeinek megfelelő társadalmi *status quót* védelmezte, míg a jobboldal ezen változtatni kívánt.

A politizáló értelmiség néhány nagy hatású tagja már eleve a régi közéleti szekértáborok évszázados ellentéte felől értelmezte az eseményeket, és annak történelmi vétkeire hivatkozva a szembenálló oldal végleges eltűnését remélte az új demokráciától. A hazai politika nem tudott élni a túlságos közéleti szembenállás károkozását enyhítő módszerek egyikével sem. A vezető politikusok hamarosan tapasztalhatták, hogy a gondjaiktól frusztrált választóik mennyire fogékonyak a rivális pártokat vétkes ellenségnek beállító kijelentésekre. Így mindjobban behúzódtak a hazai jobb- és baloldal történelmi szembenállásának gyűlöletszerkezetei mögé. Ellenzéki pozícióból az évszázados magyar sérelmi politizálás teljes eszköztárát felhasználva támadták a kormányt, hatalmon pedig uralmi helyzetük megvédése lett elsődleges céljuk. A demokrácia helyreállításának programjával fellépő ellenzék kormányra kerülve rendszerint tovább működtette a korábban még élénken vitatott gyakorlatot.

2004 után Magyarország nemhogy közeledni nem tudott a Nyugat fejlettségéhez, hanem a térségben is egyre nyilvánvalóbban lemaradt. A különösen fájó kettős kudarcot ezernyi tényező kölcsönhatása okozta. A Kádár-rendszer felemás reformjai fellazították a kommunista tervgazdaság logikáját, ám alig vitték ténylegesen közelebb az országot a valódi piaci megoldásokhoz. Az állami előnyben részesítések körüli hatalmi alkuk és a szabálykerülésben mutatott leleményesség vált a gazdasági siker legbiztosabb eszközévé, nem pedig a valóságos piaci versenyképesség. A zsákutcás előrelépés magatartásmintái mélyen rögzültek a magyar társadalomban, így a kádári hagyaték minden más közép-európai ország örökségénél terhesebbnek bizonyult a valódi piaci fordulat után.

A többi ország sikeres időszakát a nyugatos polgári közéleti erők összefogása: egyetlen nagy polgári párt vagy széles nyugatos koalíció kormányzása alapozta meg. Így volt ez Szlovákiában, Lengyel- és Csehországban egyaránt. Ezzel megteremtődött a kellő politikai erő és elszánás az átfogó reformok bevezetéséhez. Nálunk viszont az egyébként is vékony polgári közönség legalább három, egymásra ellenségesen figyelő részre szakadt. A hagyományos nemzeti, kádári, valamint a polgári radikális csoportosulások bárki mást inkább választottak szövetségesül, mint a történelmileg ősellenségnek látott szembenálló polgári erőt. Ennek megfelelően a magyar kormányok mindegyike belülről is megosztottnak bizonyult a nyugatos reformok ügyében. A piacosító elképzelések egyaránt kisebbségben maradtak a jobb- és a baloldali parlamenti többségekben. Nálunk ezért sosem volt meg a biztos támasz a valóban szilárd polgári kormányzáshoz. A szükséges reformokat nem annyira a józan belátás, hanem inkább az adósságcsapda teremtette folyamatos kényszerhelyzetek szorították ki a hatalom mindenkori gyakorlóiból. Így azok jobbára felemásak maradtak, és a kormányok, ahogy tehették, fel is hagytak a polgári politikával.

A HATALOM ESZKÖZEIVEL EGYBETARTOTT TÁRSADALOM

A sikertelen feltörekvő országokban szokásos módon a nyugatos mintakövetés eszméi megmaradtak a világra nyitottabb társadalmi csoportok ügyének. Az emberek többsége egyre kevésbé fűzte reménységeit ezekhez, inkább elégedetlenkedett, és a régi hétköznapi világmagyarázatok szerint látta a világot. A sikertelenség általános érzete elfordította a közvéleményt a már a kezdetekkor sem különösebben kedvelt nyugatos megoldásoktól. A térség valamennyi jellegadó országára kiterjedő 2009-es nagy nemzetközi kutatás szerint nálunk tekintették a megkérdezettek a legkevésbé jónak a kommunizmus időszakával egybevetve a helyzetet, és nálunk romlott messze leginkább a kapitalizmus, a politikai váltógazdaság és a nyugati szövetségi rendszer lényegi elemeinek elfogadottsága. Csak idő kérdése volt, mikor szakad át a gát, és mikor válik a többség világlátása döntő politikai tényezővé.

A minduntalan az európai elvárásokra hivatkozó baloldali kormányzat 2006 utáni látványos kudarca: a kormányzati káoszba forduló reformakaródzások, majd az újabb megszorítások fordulatszerűvé tették a régóta érlelődő politikai váltást. 2010 után lényegében valamennyi parlamenti frakcióval rendelkező politikai erő kilépett a korábbi piacosító igény mögül, és új utakat keresett. A nyugatos konszenzus pártjainak szabályosan összeomlott a választói támogatottsága. 2010 győztese és az addig szinte átléphetetlennek látszó parlamenti belépési küszöböt elérő új pártok a korábbi elképzelések valamilyen meghaladását akarták. A Fidesz nem a régi irány javított változatával kísérletezett, hanem kétharmados hatalmával élve valóságos új rendszerváltásba kezdett.

Mindvégig a politikai mozgások vezérelték az ország haladását, ám egy ideig legalább azt lehetett hinni: az irány a polgárosult civilizáció, a piaci integráció és jogállami megoldások felé vezet. 2010 második rendszerváltása óta viszont egyre bizonyosabban újra a politikai hatalom fogja össze az országot. A piac és az állampolgári öntevékenység ismét alárendelődik a hierarchikusan centralizált, ténylegesen jobbára osztatlan állam akaratának. A hatalmi-politikai integrációhoz képest minden más koordinációs mechanizmus, a piac és a nyilvánosság alárendelt eszköz, hatalmi manipuláció tárgya. A jogalkotás pedig a politikai akarat puszta instrumentuma, a hatalom szolgálólánya.

Orbán Viktor új rendszerváltásának alapvetése számos ponton ütközik a Nyugat civilizációját több évszázad alatt olyan magasra emelő piaci és jogállami renddel. Ám új iránykeresése éppen ezek magyarországi kudarcára adott rendszerszintű válasz. A kormányfő a saját vezetése alatt véget próbál vetni az állam cselekvőképességét, a szakpolitikai programok végigvihetőségét egyre inkább akadályozó politikai váltógazdaságnak. A sikertelen feltörekvő országokban jellegzetes módon a nyugatos példát másoló, jogbiztonságot, piaci kapitalizmust hirdető időszakot idehaza is felváltotta a globalizáció erőivel szemben szabadságharcot hirdető, a nemzetállami protekcionizmusban hívő, a hazai középosztályt belső állami ösztönzőkkel megvédeni és felemelni óhajtó rendszer. A miniszterelnök hatalmi gyakorlata otthonosabb világot ígér a magyarok többsége számára, mint a világpiaci igényekhez való igazodás kényszere. Az új berendezkedésnek lényegileg megváltoztak a legitimációs tételei. Ezek a nyugatos megoldásokat már az örökös leszakadást állandósító, kizsákmányoló gazdasági háttérhatalmak eszközének mondják. Eltökélten állítják: a nemzetállami szuverenitás visszaszerzése nélkül nem lehetséges magyar felemelkedés.

Amíg a Nyugat újabb közéleti mozgásai a régi renden belül hajtanak végre olykor lényegbevágó változtatásokat, addig Orbán Viktor számos esetben átlép a nyugatos logikán, és keleties szerkezetekkel keresi állama boldogulását. Annak tudatában fordul új irány keresése felé, hogy a szabadságelvű piaci és jogállami társadalomszervezési módozatok a Nyugat magországaiban és a hozzánk hasonlítható fejlettségű és történelmi sorsú országok sorában meggyőző civilizációs felemelkedést és az állampolgárok tömegei számára minden más kultúrkörnél élhetőbb viszonyokat teremtettek. A miniszterelnök egy olyan államban teszi a maga és az ország jövőjét a Nyugat alkonyát feltételező nézetrendszerre, amely elmúlt évszázadában többnyire a nyugatos megoldások valamiféle meghaladásával kísérletezgetett, ám ezekkel újfent civilizációs elkanyarodáshoz, lemaradáshoz, nemzeti katasztrófához jutott.

ÚJABB DEMOKRÁCIAAPÁLY

1989 varázslatos esztendejében még hódított a meggyőződés: globális győzelmet aratott a világkapitalizmus és a jogállami demokrácia rendje. Vége a történelemnek: az Egyesült Államok és általában a szabad világ, a Nyugat berendezkedése univerzális érvényű. Átfogó mintát ad nem csupán a történelmi latin-keresztény kultúrkör, hanem a föld összes nemzete számára. Előbb a belső bajaitól sebtében összeomlott szovjet befolyási övezet államai, utánuk Kína, majd az iszlám világ népei is idővel sorra megtérnek a Nyugat intézményes megoldásaihoz. Nem csupán a gazdaságuk, hanem a politikai berendezkedésük is közeledik a versengő plurális rendszerekéhez.

A hetvenes évek derekától a kapitalizmus logikája, a közgazdaság-tudományok észszerűsége gyorsuló ütemben hatotta át a legkülönbözőbb előtörténetű országok életét. Államok sora, köztük ősi ázsiai kultúrák tértek meg a piacgazdaság rendjéhez. A kommunikációs világháló szédítő sebességű térnyerésével, a távolsági közlekedés olcsóbbá válásával minden

korábbinál inkább kinyílott a világ. Az 1989 óta eltelt negyedszázadban a világgazdaság kivételes ütemben globalizálódott. A termékek, a szolgáltatások, az információ, valamint a tőke előtti határok egyre biztosabban ledőltek. A verseny valóban világméretűvé vált. Ám a politikai váltógazdaság plurális berendezkedése korántsem emelkedett egyetemes rendszerré.

A liberális tömegdemokráciák térhódítása már 1989 nyarán megakadt. Kína kommunista egypártrendszere a Mennyei béke terén tankokkal tiporta el a fiatal tüntetők közéletiszabadság-igényét. A Szovjetunió romjain felülről bevezetett orosz demokrácia még átmenetileg sem tudta konszolidálni országa helyzetét. Röpke létezése a kommunizmus örökségeként bekövetkezett gazdasági összeomlással, a megszokott életviszonyok felfordulásával, emberek tömegeinek újraproletarizálódásával párosult. Általánossá vált a szabálykerülés és a korrupció, valódi piaci teljesítmény nélküli oligarchák szabadultak rá a társadalomra. A nyílt közéleti versengés már romboló hatású politikai polarizációt hozott, ami elgyengítette a közhatalom cselekvőképességét.

A volt Szovjetunió utódállamainak többségében a társadalom elemi rendjét végül a nyugatos pluralizmust tagadó autoriter rezsimek állították helyre. Irányított kapitalizmusukkal államosították és ezzel rendszerük részévé tették az országukban megszüntethetetlennek látszó korrupciót, megzabolázták a gazdaság korábban nagyra nőtt hatalmasságait. A hosszú ideje sikertelen társadalmaknak erőteljes nemzeti mítoszokat, bűnbakokat és hatásos ellenségképet adtak. Megállították a gazdasági romlást, a politikai fordulat éveihez képest kiszámíthatóbbá tették az emberek életét. A zavaros idők káosza után megkísérelték a főhatalom eszközeivel felülről integrált társadalom otthonosságának helyreállítását. Mindezzel összes belső ellentétük ellenére messze elfogadottabbak és főleg stabilabbak, mint a térségükben rövid életű versengő plurális demokráciák voltak.

Újra bebizonyosodott: az angolszász világ joguralomra, politikai váltógazdaságra alapozott rendje hallatlan civilizációs sikereket hozhat a Nyugat magországainak, ám létezése nem univerzális érvényű. A parlamentáris demokráciák intézményrendszere módfelett törékeny, az őket éltető szükséges feltételek hiányában mozgásuk könnyen saját önfelszámolásukba mehet át. A hatalommegosztás rendjének hatóköre ismétlődően kitágul, de a plurális versengés önmaga ellen fordulhat. Az angolszász világ mindhárom döntő győzelme után, az első, a második, majd a hidegháborús diadal után előbb sokfelé átveszik intézményeit, szabad piaci megoldásait, ám utóbb ez a folyamat az ellenkezőjébe válthat. A demokráciák gyors expanzióját, dagályát azok tartósabb megingása, apálya követheti.

BAJOK A MAGORSZÁGOKBAN IS

A két világháború közötti időkhöz hasonlíthatóan újfent Közép-Európa látszik a változások egyik kiindulópontjának. Ismét nem csupán a reménytelen perifériák sokszor ciklusszerűen ismétlődő lázadásainak egyike tapasztalható. A bajok nem álltak meg dél-amerikai módon a nyugatos polgárosodásukban megakadt államokban, hanem a válságjelenségek beköszönni látszanak a Nyugat magországaiba is. Korábban az angolszász világ és mindinkább az Egyesült Államok számított a nyugatos civilizáció „aranytartalékának", ahonnét az előrevivő újítások időről időre kisugározhattak. Általuk a Nyugat legsúlyosabb válságba jutott része is regenerálódhatott. Most azonban az Egyesült Államokban is megingott a korábbi megoldásokba vetett hit. Az új mozgások a legrégebbi magországok közéletét is elérték.

A kontinentális Európa legnagyobb hatalmai közül több sokáig ellenállt az alkotmányosság, a parlamentarizmus és a politikai váltógazdaság igényének. A két világháború közötti új demokráciák csak időlegesen tudták konszolidálni létezésüket. 1940 nyarára a kontinentális Európában meglehetősen általános volt a nézet: a versengő kapitalizmus és a jog uralmán alapuló parlamentarizmus képtelen megoldani a világ felgyülemlett bajait. A racionálisan érvelő polgári nyilvánosság gyengíti a kormányzat cselekvőképességét. A jövő az akarat diadalával kecsegtető vezérelvű rendszereké. Ám az angolszász hatalmak kitartása parlamentáris hagyományaik mellett, partraszállásuk, majd eltökélt beavatkozásuk a kontinentális Európa nyugati felében a polgári társadalmak minden korábbinál eredményesebb korszakát hozta el 1945 után.

A szabad piacgazdaságok rendjének racionalitása soha nem látott szintre emelte a világ produktivitását és civilizációját. A jóléti állam korrigálta kapitalizmus jó ideig a középrétegek folyamatos kiszélesedését hozta a Nyugat társadalmaiban. Ezek biztonságának és gyarapodásának zavartalan időszaka és a nagy centrumpártok politikai váltógazdaságának aranykora a hetvenes évek derekáig tarthatott. A vegyes piacgazdaságok dinamikája az ismétlődő olajválságok képében jelentkező mélyebb bajok jelentkezésével tört meg. Az ekkortól stagnáló és egyidejűleg magas inflációtól szenvedő gazdaság versenyképességének visszaszerzése érdekében a dominánssá emelkedő neoliberális-neokonzervatív közgazdasági teória a piacon alulmaradók javára történő jóléti újraelosztás visszafogását és a vállalkozásokat, valamint a magasabb jövedelmeket sújtó adóterhek jelentős csökkentését ajánlotta. Rugalmasabb munkapiac megteremtését, és általában is az állami reguláció visszavágását, ezzel a piaci racionalitás határozottabb érvényre juttatását javasolta.

Ez a paradigmaváltás és az informatika forradalma idővel újra a növekedés felé vitte a Nyugat gazdaságait. Hatásukra azonban vékonyodni

kezdtek a középrétegek, a gazdasági szerkezetváltás vesztes csoportjai sorra lemaradoztak. A piaci szempontokat kevésbé elfogadó államoknak minden addiginál sebesebben romolhatott a nemzetközi versenyképessége, ami idővel általános szegénységbe taszíthatta társadalmukat. A világ nem piaci alapon szerveződő gazdaságai pedig végképp leszakadtak. Államaik jó része a nyolcvanas évek végére szabályos rendszerváltásra kényszerült.

SIKERBŐL KELETKEZETT VÁLSÁG

A nyugatos kapitalizmust minden tekintetben meghaladni kívánó kommunizmus bukása, a különböző harmadik utas kísérletek kudarca után a versengő piacgazdaságok logikája az egész világot magával ragadta. Ezzel a kapitalizmus rendkívüli innovációs késztetése, rombolva teremtő lendülete csak tovább erősödött. Ám a kivételesen gyors növekedés centruma részben átkerült a régi Nyugat államaiból a minden elszánásukkal felfelé törekvő ázsiai térségekbe. A hetvenes évek közepétől lényegében megfeleződött az európai demokráciák gazdasági növekedésének az üteme. Demográfiai lendületük ereje megroppant, a nagy európai államok és Japán népessége stagnál vagy egyenesen csökken, viszont rohamosan növekszik a legidősebb korosztályok aránya. Az eltérő kultúrák közötti érintkezés megsokszorozódásával megugrott az Európán kívülről érkező bevándorlók száma. Az ötvenes évek homogenitásához képest a Nyugat államai sokkultúrájú országgá váltak. Ennek minden sokszínűségével és kétségesen feloldható konfliktusával egyetemben.

A komparatív előnyök két évszázados tana a világkereskedelem korlátozások nélküli növekedését látja előnyösnek minden piaci szereplő számára. A korábbi korlátok ledőlése, a különböző kultúrák közelebb kerülése egyúttal minden addiginál kifizetődőbbé tette a kevésbé szakképzett munkát igénylő termelés olcsóbb bérű országokba helyezését, valamint bevándorlók hazai alkalmazását. A törekvő és szerény igényekkel élő délkelet-ázsiai, mexikói munkavállalók versenye azonban leértékelte a nyugati középrétegek teljesítményét. Mindeközben a nagy globális termék- és értékláncokat uraló gazdasági elitcsoportok ereje lényegileg megnövekedett. A középrétegek folyamatos lesüllyedésével párhuzamosan a felső közép csoportok és főleg az egész globalizációs folyamatot mozgató személyek jövedelmei rohamos emelkedésnek indultak.

A világméretű gazdasági versengés közepette a régi jóléti nemzetállami eszközök alkalmatlanok a korábbi viszonylagos jövedelmi egyensúly megtartására. Az újra polarizálódó nyugati társadalmakban ezzel alaposan meggyengült a középre tartó politika addig biztosnak látszó bázisa. A piacon alulmaradó legkülönbözőbb társadalmi csoportok a demokratikus intézményrendszert felhasználva a politikától remélnek maguknak védelmet, kárpótlást vagy legalábbis a vágyaiknak, meglátásaiknak megfelelő érzelmi támogatást, együttérzést.

Az ókori görög városállamok hatalmi szerkezeteit osztályozva már Arisztotelész pontosan érzékelte: a demokrácia törékeny berendezkedés. Könnyen fordulhat vezetői hatalmi ambícióit követve önmaga alapjai ellen. Az egzisztenciájukban bizonytalan emberek döntései érzelmi alapon egyszerűen manipulálhatók. Autonóm akaratú, szerteágazó társadalmi középrétegek nélkül nehezen elképzelhető az általános népuralom kiegyensúlyozott létezése. Most pedig éppen a jövőjében bizakodó társadalmi közép ingott meg. 1945 után a világháború és a nagy gazdasági világválság bizonytalanságából felemelkedő Nyugat jóléti államaiban néhány évtized alatt az emberek háromnegyede emelkedhetett ki a történelmi proletárlét szegénységéből. Jelenleg viszont a folyamatos gyarapodás lehetősége helyett a képzetlenebb alsó középosztály hatalmas csoportjai ragadhatnak meg szüleik már elért életnívója alatt.

A hetvenes évek közepe óta az Egyesült Államokban nem vagy alig növekszik a középrétegek reálbére. Rövidebb javuló időszakok után időről időre visszatér a bérek stagnálása vagy csökkenése. 1950 és 1965 között a háztartások kilencven százaléka magasabb jövedelemből élt, mint a szülők generációja, 2010 után viszont már hatvan százalékuk azonos vagy alacsonyabb szinten maradt. Az utolsó tíz esztendőben a Nyugat 25 legfejlettebb gazdaságában a háztartások kétharmadának esett a tényleges jövedelme. Egyúttal a munkavállalók munkaerőpiaci pozícióját megtámogató állami szabályozás és a szakszervezeti védelem ereje is sokat gyengült. A gyorsuló technikai és kulturális változások keltette alkalmazkodási kényszernek kitett középrétegek bizonytalanságérzete ezzel csak tovább fokozódott.

MEGGYENGÜLT AZ ELITEKBE VETETT HIT

A kapitalizmus rendjének észszerűségét érvényre juttató elitek váltig állítják: egy darabig nehezebb évek jönnek, ám a versenyképesség gyötrelmes helyreállítása után, belátható időn belül, csaknem mindenkihez eljutnak majd a növekedés jótéteményei. Csakhogy lassan negyven esztendeje ennek inkább az ellenkezője történik. A középrétegek bővülése áttevődött a lendületes felzárkózást mutató ázsiai térségekbe. A piaci versenyképességüket megerősítő nyugati országokban is sorra gyengültek a korábbi jóléti vívmányok, megingott a régi biztonság. A felsőbb osztályoknak egyre jobban megy, a többséget sújtó nehézségek viszont alig akarnak enyhülni. A versenyben lemaradó államokban pedig még égetőbb a baj. Így azután a hozzáértő elitek tudományát a lemaradó többség mind nehezebben fogad-

ja el a magáénak. A piaci logika elvi racionalitása egyre biztosabban nem a versenyben alulmaradók széles csoportjainak az igazsága. Ami ennyire fáj, az nem lehet helyes szerintük. Ezzel azonban lényegileg szembekerül a gazdasági észszerűség követelménye a tartalmi demokrácia igényével.

A 2008-as válsággal egyszerre összegyűltek a korábbról induló gondok. A közvetlen pénzpiaci bajokat tulajdonképpen hamarjában sikerült megoldani. Csakhogy ezek mérséklődésével is, minden jegybanki stimuláció ellenére, régóta nem látottan szerény a gazdasági növekedés. Fokozódott viszont a társadalmi polarizáció. Az 1989 előttinél lényegesen inkább befolyásolják a világot a Nyugat eszméi, miközben a Nyugat államai gyengének tűnnek a globális konfliktusok megoldására. A régi elitek érzéketlennek látszanak az emberek évtizedes gondjait illetően. A tömeges migráció tapasztalata pedig tovább rontotta a hagyományos európai vezetők megítélését. A közéletet olykor másfél évszázada, de legalább az ötvenes évek eleje óta irányító pártok problémamegoldó képességébe vetett hit általánosan megbomlott. A régi politikai erők megingásának mértéke országonként eltérő, ám jelenségei szinte mindenütt érzékelhetők. A korábbi rendszerépítő konszenzust a legkülönbözőbb irányból kikezdő erők viszont általában virulnak.

Ahogy a hetvenes évek közepére elfáradtak a korábbi jóléti állami megoldások, most a sokáig eredményesnek tetsző neoliberális konszenzus bomlott meg. A pénzpiaci válság után elakadt a globalizáció előrevivő lendülete. A legkülönbözőbb természetű, mindenfelől összegyülekezett bajok keresnek orvoslást. A kimódolt PR-üzenetek évtizedes hamisságában megkopott hitelű régi politikai elit azonban inkább csak botladozásra képes. Erejének javát kitölti hatalmi státusának védelmezése. A középrétegek évtizedes biztonságvesztése után nincsen hihető elképzelése a romlás megfordítására.

Ám a régi nagypolitikán kívülről indult új politikai kezdeményezések sem átfogó racionális megoldási javaslataikkal hódítanak. Inkább csak belekiáltják a hagyományos elitek képébe sokak haragját. Újólag kimondják: a tudományosan helyénvalónak és szakpolitikailag előrevivőnek mondott világ racionalitásának következményei a vesztesek számára elfogadhatatlanok. Az évtizedek óta romló helyzet valódi okait csupán a bajokat elszenvedő széles társadalmi csoportok értik igazán. Az iskolázottabb csoportok doktrinális tudásánál szerintük előbbre valók a hétköznapi élet észlelésein alapuló hitek és meglátások. A valódi demokrácia nem az elitek logikájának, beszédmódjának és tabuinak uralmát, hanem a többségi vágyak és remények nyers szókimondással való kifejezését jelenti. Az igazi népuralom végre a valóságos állampolgári igényektől vezérelt politikusok kormányzását hozhatja szerintük, amely jobb életet nyomban talán nem is, de felelősöket, bűnbakokat és főleg érzelmi támogatást már azonnal adhat híveinek.

A régi pártok és elitek a maguk logikáját, világképét kérik számon az új kezdeményezéseken. Mivel a saját racionalitásuk mércéjével azokat bántóan alkalmatlannak találják, nyomban különösebb megfontolás nélkül populistának minősítik kihívóikat. Pedig heves egybehangzó támadásaikkal jobbára csak hitelesítik a régi világuk ellen fellépőket. A fennálló viszonyok között alulmaradó emberek számára éppen az elitek rohamai igazolják, hogy az új kihívók minden létező gyanúok ellenére az alul lévők oldalán politizálnak. Nemcsak beszélnek, hanem alkalmasint majd tesznek is a szükséges változásokért, ha már a régi nagyságok csaknem kivétel nélkül ennyire ellenségesek velük.

A HÉTKÖZNAPI GONDOLKODÁS FELÜLKEREKEDÉSE

A képviseleti demokráciák virágkorában jobbára az elitek mértékadó intézményei határozták meg az események interpretálásának módozatait. A nagy nyilvánosság belépőkapuit a nyomtatott sajtó patinás lapjainak egymással élénken versengő szerkesztőségei ellenőrizték. A racionális okfejtés végső hivatkozási alapjának pedig a tudomány tekintélye számított. Az újságírásban módszeresen elkülönítették a történtekre vonatkozó tényállításokat és a közéleti véleményeket. A hírek és tudósítások akkurátus pontossága a szavahihetőség mércéjének számított, és így komoly üzleti érdeket jelentett. De a kommentár- és a véleménycikkektől is elvárták az érvelő, elemző, visszafogott látásmódot.

A racionálisan okfejtő és a tényeiben ellenőrizhető állításokkal élő hagyományos polgári újságírás közvetlenül kétségkívül csupán a műveltebb középosztálybeli publikum körében hatott. A kezdettől létező bulvárújságírás már szabadabban kezelhette tényállításait, feltétlen szenzációkeresésével inkább szórakoztatott, mint informált. Jelentékeny befolyást gyakorolt jókora közönségére, mégsem lehetett teljesen komolyan venni. A televíziózás elterjedésével hatalmasra növekedett a populárisabb véleményformálás hatóköre. Ám ettől még a politika főszereplőinek valamiként a mértékadó sajtóban is tanácsosnak számított igazolniuk fellépésük megokoltságát.

A racionálisan érvelő, az elemi tényeket tisztelő újságírás jelentősége már a 20. század elejétől, a tömegdemokráciák korától csaknem folyamatosan csökkent. Az elvileg egységes nyilvánosság egymással kevéssé érintkező részekre hasadozott, amelyekben a valóság értelmezése politikai táboronként alapvetően különbözhetett. A lényegi szerkezeti fordulatot azonban végül az internet forradalma hozta el. Ez hatalmas arányban demokratizálta a kommunikációs térbe való belépés lehetőségét, leértékelte a régi mértékadó sajtó beléptetőkapu-szerepét. Általában egyetlen, a hatás maximalizálására törekvő írásmódban egyesítette a tények és a vélemények közlésére, valamint a szórakoztatásra szolgáló, a hagyományos polgári újságírásban elkülönült műfajokat. Az új kommunikációs fórumokon immá-

ron egyértelműen az érzelemnyilvánítás: a humor- és gyűlöletkeltés vált a tetszés elérésének legbiztosabb módozatává. Így a közönség válaszreakciói is kevésbé lehetnek racionálisak, inkább a buzgó azonosulás vagy a heves elutasítás érzelmi gesztusai következtek.

Az internet világa egyszerre a hétköznapi gondolkodás győzelmét hozta vissza a Nyugatnak a felvilágosodás kora óta erőteljes valóság- és ténytisztelete fölött. Az észszerű okfejtés elveszítette korábbi eredendő tekintélyét. A legszélesebb közönség jelentékeny hányada számára nem a valóságos történés számít ténybeli igazságnak, hanem inkább az, ami egybevág előzetes beállítódásaival. Bármilyen állítás remélheti tényként való tömeges elfogadását, amennyiben egy nagyobb közösség számára elhihető. Ezzel a tényleges történések és az általánosító előítéletek egymással elvileg össze nem egyeztethető megállapításai egyetlen mozgósító erejű, érzelemteli ítéletté keveredhetnek. Ezek durván moderálatlan kimondása a leghatékonyabb módja az alapvetően egyetértő közegben a helyeslés elnyerésének.

A korábbi piaci polgári racionalitáselvárás a demokratizálódott új kommunikációs térben elveszítette korábbi uralkodó szerepét. A globális kapitalizmus igazságai egyébként is sokak számára elviselhetetlenek. Így azután a politikai siker minden eddiginél inkább múlik a mediánszavazók elfogultságainak intuitív felhasználásán. A politikai felemelkedés leggyorsabb útjának nem a régi racionalitásigény kielégítése, hanem az állampolgári hitek és remények mozgósítása látszik. Ezzel a vágyakhoz kötött hihető hazugság inkább számít tömegesen elfogadott igazságnak, mint a nem kedvelt tényleges valóság.

Az ellenőrizhető tényállítások és az ezekre építő racionális okfejtés tette lehetővé, hogy létezzen egybefüggő polgári nyilvánosság. A észszerű érvelés játékszabályainak elfogadása teremtette meg a kölcsönös kommunikáció előfeltételeit. Ennek metódusait tiszteletben tartva lehetséges egyáltalán a nagyon különböző gondolkodású állampolgárok között is a politikai véleménycsere. A ráció használata ennyiben olyan volt, mint a gazdaságban a pénz. Kicserélhetővé tette az igencsak ütköző gondolatokat. Ha viszont a nyilvánosságban inkább érzelemteli minősítések hangzanak el, akkor azokra csupán hasonlóképpen lehet reagálni. A kölcsönös érzelemnyilvánítások egyszerűen megölik az egységes kommunikációs teret. Általuk a véleménycsere a hasonlókat gondoló emberek csoportjaira szűkül. Befelé érvényes gondolatokat megfogalmazó, kívülről viszont alig követhető fekete lyukakban folyik a diszkusszió. Ez pedig a legbiztosabb út a nyilvánosság egészének általános elbutulásához. Racionális érvelés már csak az egyébként is hasonló álláspontok megvitatásakor létezhet. Az eltérő vélekedések viszont egymás között már inkább az erő nyelvén, mind durvább állításokkal érintkeznek. Kölcsönös indulatnyilvánításokkal váltják fel az okadatolt argumentációt. Az egyéni okosság és a meggyőző kifejező erő mindjobban a másik tábor vélekedéseit szétzúzni kívánó minősítésekbe fordul. Az egyes fekete lyukakon belül az látszik a legbátrabbnak, aki a legkeményebben beszél a nem annyira megértendő, mint inkább legyűrendő külvilágról. A nyilvánosság alapvetően demokratikus hozzáférhetősége ezzel igencsak messzire vitt a vitatkozó demokráciák kommunikációs ideáljától. Ezzel jelentősen hozzájárult a parlamentáris berendezkedések mostani egyensúlyvesztéséhez.

ÖRÖKÖS VESSZŐFUTÁSRA ÍTÉLVE

A jelentékeny részben marxi alapokon nyugvó újbaloldali elméletek szerint eleve determinált volt a dinamikus felzárkózásában bizakodó köztes-európai térség és benne Magyarország sorsa. (Első helyen Immanuel Wallerstein világrendszer-elmélete és Giovanni Arrighi munkássága alapján.) A tőkeviszony vezérelte globalizálódó világgazdasági rendszer e teória szerint eleve az egyenlőtlen cserén nyugszik. A centrumországok civilizációjának csillogó idillje, átfogó polgárosodásuk és jogállami rendjük humanizmusa, mint a levél színe és fonákja, a legszorosabb összefüggésben áll a fél- és egész periféria államainak nyomorúságával, nyílt kizsákmányolásával és elnyomó hatalmi berendezkedéseivel. A kapitalizmus szerintük lényegénél fogva újratermeli a centrum és periféria viszonyait, az egyenlőtlen csere világgazdasági következményeit. A régi magországokban is csak egyszeri események, a két világháború pusztítása és a közöttük levő nagy világgazdasági válság utáni helyreállítási periódus gyors növekedése, valamint a jóléti államokban a nemzetállami keretek között végrehajtott nagyarányú újraelosztás vezethetett a középrétegek korábban ismeretlen mértékű kiszélesedéséhez. A globalizáció folyamatai és a neoliberális paradigmaváltás következményei azonban újra visszahozták a kapitalizmus régi törvényszerűségeit, a társadalmak erőteljes polarizációját és a középrétegek megrendülését.

A tartósan sikeres teljes felzárkózás a fenti világmagyarázat szerint a tőkés világgazdaságban egészen kivételes esemény. A világ országainak többsége az ismétlődő nekibuzdulás, majd a tartósabb reménytelenség stádiumai között vergődik. A nyugatos mintakövetés időszakai után csaknem szükségszerűen következnek a nemzeti különutas próbálkozások rendszerei. A felemelkedés általában csupán a félperiferiális állapot elérését hozhatja, amely sokszor a periferikus helyzetnél is ingatagabb állapotot jelent. A hagyományos világukból kilépő társadalmakban általános vágyakozás keletkezik a világgazdasági centrum elérhetetlen civilizációs viszonyai iránt, és fájdalmas frusztráció támad az elért eredmények ellentmondásossága és az újbóli lecsúszás állandóan kísértő veszélyei láttán.

A feltörekvő országok önnön pozíciójukat folyamatosan aláásó állandó versengésben állnak a centrumországok befektetéseinek elnyeréséért, a

fejlettebb országok piacaira való bejutásért. Megszenvedik a szokványos tömegtermékek csekély jövedelmezőségét. Küszködnek belső piacaik szűkösségével. A vissza-visszatérő gazdasági zavarok, válságok legelőször és legmélyebben általában őket sújtják. A félperiféria társadalmai rendszerint erősen polarizáltak, a hatalmi és gazdasági kulcspozíciókat birtoklók, a külvilágra való nyitást hozzáértésükkel mozgató csoportok a centrumországok szintjén élhetnek, miközben a többiek minden iparkodásuk ellenére könnyen a periféria viszonyai között ragadhatnak. Szabályokat alig ismerő, kíméletlen a küzdelem a felemelkedés reményéért a közösségekbe nehezen szerveződő egyének között. Így azután a kevésbé sikeres országokban kivételes a nemzeti alapkonszenzus a követendő célokról és főleg az ezek eléréséhez szükséges gazdasági és politikai rezsimekről.

ÖNMAGUK ALAPJAI ELLEN FORDULÓ DEMOKRÁCIÁK

A mindenütt tapasztalható gyötrelmes belső ellentmondások szertetartó politikai akaratokat, alapjaikban ütköző világmagyarázatokat keltenek. Ezek könnyen kikezdhetik az alkotmányos hatalomgyakorlás törékeny egyensúlyát, és állampolgári igények özönétől túlterhelt, önpusztító demokráciákhoz vezetnek ismétlődően. Szilárd, középre tartó politikai váltógazdaságok a centrumországokon kívül tartósan alig léteznek. Az országok többségében jobbára egyközpontú hatalmi szerkezetek elnyomó és manipulatív gépezetei tartják fenn az államot egybetartó elemi rendet. Az eredetileg hazájuk nyugatos átalakítását képzelő „ifjútörök" mozgalmak országuk periférikus helyzetének valóságába ütközve gyakran fordulnak keleties parancsuralomba. Ezek olykor a világpiacra nyitott céltudatos modernizációs diktatúrák, de erős belső kontrollhatalmak híján gyakrabban inkább mégis korrupt zsarnokságok, amelyek hatalmi eszközeikkel is megerősítik a társadalom szélsőséges polarizáltságát és az általános szegénység fennmaradását. Ha már a társadalom többsége számára nem lehetséges a gazdasági felemelkedés, a berendezkedő hatalmi elit önmaga és az ország legfelső tizenöt százaléka számára mégiscsak elérhetővé teszi a sikeres országok fogyasztási nívóját. Időnként a népesség aktívabb hányadát is részelteti hatalmi újraelosztása előnyeiből, viszont a nemzeti közösség többségét jelentő igazi szegényeket módszeresen megtartja elesettségükben.

A társadalmat erővel egybetartó államra tengernyi megoldatlan gond kezelése szakad. Az egyetlen hierarchiába szervezett uralmi gépezet kizárólag a csúcson tűri meg a politikai tehetséget, egyébként pedig a végrehajtó közeg bántóan kontraszelektált kiválasztódásához vezet. A békésen leválthatatlannak látszó hatalom az ország érdekeivel kevésbé számoló sérelmi magatartás és a felelőtlen agresszió felé hajtja a létező ellenzéket. Mind-

ez kiábrándítóan alkalmatlannak mutatja csaknem az egész politikai elitet. A periféria és félperiféria országaiban a politika tehetetlenségének képzete nem kis részben a felzárkózás eleve megoldhatatlan gondjainak következménye.

A hatalomgyakorlás durvasága kiáltó ellentétben áll a Nyugat jogállamainak szabadságjogokra épített rendezett civilizációjával, így a demokrácia hiánya gyakran a felzárkózás ismétlődő kisiklását előidéző végső oknak látszik. Ezért csaknem szükségképpen minden politikai küzdelem a fennálló hatalom elsöprésének igényével indul. Ami legkönnyebben akkor lehetséges, amennyiben egyébként is válság lép fel a világgazdaság megszokott rendjében. Ám a tartós felemelkedés reménysége csupán röpke ideig tarthat. A baloldali elméletek szerint a globális tőkés világgazdaság lényegi átalakítása nélkül sem a nyugatos mintakövető időszak, sem a belső piacokra és az erőteljes állami újraelosztásra építő protekcionista szakasz nem hozhat megoldást. Az egyenlőtlen csere következményeként a periféria országai csak kivételesen képesek kitörni évszázados vesszőfutásuk ciklusaiból.

A baloldali elméletek jelentékeny része szerint a modern tömegdemokráciák kiegyensúlyozott középre tartását megalapozó széles középosztályosodás eseti történések következményeként válhatott három évtizedre általános trenddé a centrumországokban: az Egyesült Államokban, Nyugat-Európában és Japánban. A két világháború és a nagy világválság megcsapolta a nagy vagyonok jó részét. Az 1945 utáni helyreállítási periódus rendkívüli növekedése, a jóléti állam újraelosztási gyakorlata és védelme, a kommunista világuralmi törekvések kihívásával való szembeszállás logikája egyformán a középosztályba való felemelkedést hozták a népesség túlnyomó része számára. Ám a Nyugat „aranykorának" három évtizede után ez a modell beleütközött a növekedés határaiba. A hetvenes évek derekától stagflációba forduló világgazdaság bajaira egy időre megoldást hozó globális neoliberális doktrínák hatására a kapitalista gazdaság kezdett visszatérni az újra társadalmi polarizációt eredményező törvényszerűségeihez. Amit a tőkés világgazdaságba visszalépő hatalmas ázsiai országok versenye és általában a globalizáció folyamata csak tovább erősített.

Thomas Piketty nemrégen megfogalmazott tézisei szerint a kapitalizmus „alaptörvénye" a jövedelmi és főleg a vagyoni polarizáció. Amit tovább fokoz az alacsonyabb profitokat hozó gazdasági tevékenységeknek a centrumországokból való módszeres kiszervezése és a tömeges bevándorlás gyakorlata. A tőkeviszony a világ egészét átfogó erőteljes progresszív adók és szabályozás híján a globális kapitalizmus korában ismét kevesek gigantikus vagyonát, egyúttal sokak újbóli kiszolgáltatottságát hozza, amitől a centrumországokban is megingott a középosztályok korábbi biztonságtudata. Mindez megágyaz a legkülönbözőbb populista követeléseknek és a Nyugat régi magországaiban is rombolja a centrumpártok korábbi vál-

tógazdaságának előfeltételeit. Ezzel a második világháború utáni demokráciamodell elveszítette eddigi tartósnak látszó egyensúlyát a világ legfejlettebb országaiban is.

AZ EGYIKNEK SIKERÜL

Az intézményesült kizsákmányolást állításaik középpontjába helyező, olykor egyenesen globális gazdasági háttérhatalmakról beszélő legkülönfélébb bal- és jobboldali teóriákkal szemben a neoklasszikus közgazdaságtan a piaci versengés folyamatában lényegében feloldja az egyenlőtlen csere felvetését. Levezetése szerint a szabad piacra lépés és a joguralom következtében hosszabb távon végső soron mindenki azt kapja vissza, amit piaci teljesítménye alapján megérdemel. Megfelelő piaci feltételek és körültekintő közhatalmi szabályozás esetén a többletprofitra való szakadatlan törekvés épphogy az örökös újítás, az állandó teljesítménykényszer és a felzárkózás legfőbb hajtóereje. A nyugatos kapitalizmus minden más társadalmi berendezkedést felülmúló dinamikájának legfőbb magyarázata legbiztosabban a profittörekvések és a piaci automatizmusok erejében található meg. A globalizáció nemhogy kizárja, hanem ellenkezőleg, támogatja a később induló országok felemelkedését, aminek a legfontosabb előmozdítója éppen a fejletlenebb államok világgazdaságba való beemelése által elérhető többletprofit lehet. A modern vegyes gazdaságokban a demokratikus igényektől vezérelt állami szabályozás elégséges támogatást adhat a piacon kívüli közpolitikai, környezetvédelmi, egészségügyi, oktatási követelményeknek. A közhatalom védelmet, költségvetési támogatást nyújthat a piacon alulmaradók csoportjainak.

A neoklasszikus közgazdaságtan számol az „elmaradottság" vagy éppen a „közepes fejlettség" csapdáival. Ám a végső piaci harmóniát feltételező magyarázó elvének megfelelően alapvetően optimista képet ad a felzárkózás esélyeiről. Megítélése szerint minden ország felemelkedése alapvetően saját teljesítményén és a világpiac követelményeihez való okos alkalmazkodásán, valamint a nemzetközi konjunktúra állásán múlik. A globális világgazdaságban a megfelelő személyi-képzettségi, kulturális, valamint intézményi feltételekkel bíró országok előtt nyitva áll a gyors felemelkedés lehetősége. A sikerhez be kell lépniük a világgazdaság rendjébe, és meg kell teremteniük a jól körülírható társadalmi feltételeket. Első helyen rajtuk: gazdasági és politikai teljesítményükön múlik sikerességük. A tőke- és technológiaimport nagyra növekedett lehetőségei miatt tulajdonképpen felzárkózni könnyebb, mint az élen haladni. Az utoléréshez elég lehet a mintakövetés, a kitartó exportoffenzíva, a tartós élenjáráshoz viszont folyamatosan meg kell küzdeni a piaci útkeresés állandó bizonytalanságaival.

Az utolsó kétszáz esztendő tényleges történéseit áttekintve aligha állapítható meg egyetlen tértől és időtől független tendencia a szegényebb országok felzárkózási lehetőségeit illetően. Akadnak időszakok, amikor bizonyos térségek reménytelenül helyben járnak vagy éppen leszakadnak, máskor és máshol viszont meglepően erős konvergencia érvényesül. Az alacsonyabb fejlettségi szinten álló országok tartósan magasabb növekedésre lehetnek képesek, mint az élenjáró magországok. A későn indulók, ha nem is törnek feltétlenül az élre, ám dinamikusan közelíthetnek az élmezőnyhöz. A hosszú távú, negyven–hatvan éves ciklusok létezése kevésbé bizonyítható, de ettől még tény a valós felzárkózási és demokratizálási lehetőségek állandó hullámzása.

A 18. század végén, a 19. század első felében gyorsan növekedett a piacgazdaságok logikáját alkalmazó és az ipari forradalmat előrevivő országok előnye mindenki máshoz képest. Aztán idővel megfordult a trend, és a reformjaikkal a felzárkózás saját kulturális hagyományaikhoz igazított modelljét megtaláló államok, például Vilmos császár Németországa, akár dinamikus élre törést mutathattak. Ám a két világháború között a centrumországokat is megnyomorító válság ismét súlyosan megnehezítette a közepesen fejlett európai országok helyzetét. Néhány államban a reálbér és az egy főre jutó bruttó hazai termék a harmincas évek végre sem érte utol 1914-es szintjét. Az első világháború utáni demokratikus hullám hamarjában az ellenkezőjébe fordult. A társadalmilag polarizálódott, politikailag súlyosan megosztott országokban a demokratikus versengés önmaga alapjai ellen támadt, és olykor a polgárháborús végletekig fokozta a közéleti küzdelmeket. A negyvenes évek elejére sokaknak egyenesen úgy tűnt: egyedül a kapitalizmus káoszát és a parlamentarizmus tehetetlenségét meghaladó különféle totalitárius rezsimek mutatnak elegendő vitalitást a kontinentális Európa bajainak megoldására.

Ehhez képest az ötvenes–hatvanas évek a vegyes piacgazdaságok és a parlamenti váltógazdaságok szabályos diadalmenetét hozták. Ekkor emelkedtek a Nyugat, majd 1989 után az egész világ univerzális elméleteivé a neoklasszikus közgazdaságtan és az angolszász demokráciaelméletek kategóriái. Az 1950 és 1973 közötti időszakban egészen kivételesen kedvező felemelkedési lehetőséget kaptak Európában a szovjet hatalmi blokkon kívüli piacgazdaságok. A termelékenység növekedése kétszer gyorsabb volt a kontinens nyugati felében, mint a megelőző vagy rákövetkező évtizedekben (az előző időszak 2,4 és a mostani 1,1 százalékával szemben 4,4). 1950 és 1973 között két-háromszorosára emelkedett az egy főre jutó bruttó hazai termék, Dél-Európában pedig a három-négyszeresére. Az élenjáró országok és a többiek közötti különbség néhány évtized alatt az első világháború előttinek a töredékére esett. Egy időre könnyebbnek bizonyult felzárkózni, mint a csúcson maradni. Finnország a hozzávetőleg a hazánkéval egyező

fejlettségi szintjéről az élmezőnybe került, Olaszország a nyolcvanas évek elejére egy időre megelőzte Nagy-Britanniát, Spanyolország tartósan átlagosan évi nyolcszázalékos növekedést ért el. A finn, az olasz vagy az ír felemelkedés megoldásai alapvetően különböztek egymástól, ám a szükséges kulturális és intézményi feltételeket megteremtő európai államok jó esélyt kaptak a közel teljes felzárkózásra. Azonban a konvergencia ereje a hetvenes évek dereka után előbb lelassult, majd az ezredforduló, de főleg 2008 óta újra divergenciába váltott át. Dél-Európa országai ismét távolodni kezdtek a régi magországoktól, számos helyen súlyosan meginogtak a korábbi fejlődés eredményei. A keresők kilencven százalékának a reálbére a régió három országában is alatta marad a másfél évtizeddel korábbinak.

ELMARADT RÉVBE ÉRÉS

A szovjet táborba szorult Kelet-Közép-Európa számunkra fájdalmasan kimaradt ebből a növekedési lehetőségből. A sztálini időszak rombolása után itt is megnyílott egyfajta kispolgári felemelkedést hozó fejlődés, széles tömegek emelkedhettek ki az évszázados szegénység bizonytalanságából. Kényszerű elkanyarodásukkal azonban Közép-Európa népei messze lemaradtak közvetlen nyugati szomszédjaiktól, és lényegileg más, a főhatalom által felülről mozgatott politikai kultúrába kerültek. 1989-ben bizonyosnak látszott, hogy a piaci fordulat egy időre jelentős visszaeséssel jár majd, az új viszonyokhoz való alkalmazkodás pedig jókora terhet jelent majd az egészen más körülmények között felnőtt embereknek. Ám megvolt a reménység, hogy nyitva a lehetőség, amellyel nem is olyan sokkal korábban a spanyolok és az írek még élhettek. De végül nem így alakult. Az igazán dinamikus növekedés és felzárkózás centruma immáron átkerült Délkelet-Ázsiába.

A régi Közép-Európa országai újra integrálódhattak a Nyugat államrendszerébe, másfél évtizedes várakozás után beléphettek az Európai Unióba. A társadalmi boldogulás lehetőségeit alaposan átformáló súlyos visszaesés után hat-nyolc reménykeltően dinamikus esztendő következett számukra. Ám a 2008-as világméretű válsággal felzárkózásuk mára elakadni látszik. A régió államai közötti fejlődési különbségek újabban csekélyre szűkültek. A növekedési ütem évi egy-két, legfeljebb négy százalék, ami a harmadát, de sokszor a negyedét sem éri el az 1989 előtt időszak valóban felemelkedő európai országai vagy Dél-Korea és Kína korábbi eredményeinek. Amennyiben a felzárkózás mércéjének az olyan sikert tekintjük, amilyet mondjuk a finnek vagy az olaszok értek el 1950 és 1972 között vagy a spanyolok 1965 és 1990 között, akkor a térségen belüli korábbi jelentékeny eltérések ellenére a csaknem teljes konvergencia sehol sem látszik közelinek.

1950 és 1976 között Ausztria teljes gazdasági növekedése 329, Spanyolországé 394 százalék volt. Ugyanez 1990 és 2016 között Magyarországon 38, Csehországban 54, Szlovákiában 76 százalék, miközben Ausztria ezalatt 49 százalékkal növekedett.

Az elmaradó felemelkedésnek nyomban megmutatkoztak a politikai következményei. Különböző mértékig, de mindenhol zavarok támadtak a demokratikus intézményrendszerben. Meglehetősen eltérő szinten és módon, ám valamennyi országban erőre kaptak a nyugatos megoldásoktól kezdettől idegenkedő elképzelések. Immáron többfelé ők adják az irányt, és az európai felzárkózás sikereit elindító pártok kiestek a kormányzati hatalomból. A sokáig kifejezetten eredményesnek számító Szlovákiában még a parlamentből is. Helyükre a nemzeti különutak, a korábbi doktrínák szempontjából irracionális politikát hirdető erői kerültek. A nyugatos példakövető hullám ellaposodásával évszázadok óta ismétlődő módon a térség jelentékeny hányadában a közélet átváltott a nemzeti öncélúságot hirdető, a külső elvárásoknak óvatosabban vagy dacosan ellenszegülő szakaszba.

Lassan három évtized alatt Köztes-Európa egyetlen országának sem sikerült a teljes felzárkózás. A különböző államok eredményei számottevően eltérők. Kiindulópontjukhoz képest az észtek vagy a szlovákok messzebbre jutottak, mint mondjuk a bolgárok vagy a horvátok. Ám a társadalmi és politikai problémák a térség egészében meglehetősen hasonlók. Kezdetben hazánkat sokan látták a piaci reformok élenjáró államának, mostanra viszont csupán az ismétlődően fegyveres konfliktusokba bonyolódó Szerbia felzárkózási teljesítményét előzzük meg jelentősen.

A hetvenes évek dereka óta rendszerválságról rendszerválságra bukdácsolódó Magyarország bizonyult ismét az egyik olyan államnak, ahol először mutatkozott meg az új trend. Az elmúlt évszázadban nemegyszer voltunk lényegi folyamatok úttörő országa. A proletárdiktatúrába forduló első magyar tömegdemokrácia kudarca után a Horthy-rendszer egy olyan európai tendencia egyik első megjelenése volt, amely később sokfelé talált folytatásra. 1953-ban részben nálunk indult el és utóbb egészen Kínáig ért el a felemásan újrapiacosító reformkommunista teória. 1989-ben is Lengyelország és hazánk számított a politikai fordulat két élenjáró államának. Az Orbán-rendszernek most is számos irányjelző vonása mutatkozik. A magyar fejlemények nagyszámú hazai eltéréssel, köztes-európai durvasággal jelentkeznek, ezek mégis általában az itthoni állapotoknak megfelelő erőteljes megjelenései a térség és a világ egészét átható mozgásoknak.

KELETTŐL NYUGATIG, DE SZÍVESEBBEN VISSZA

1989-ben még élt a bizakodás, a régi kompország végleg megállapodhat a Nyugat partjainál. Negyedszázaddal később az új berendezkedést építő kormányfő már a tényleges köztes-európai helyzetre, a kompország létre alapozza a maga közéleti vízióját. A kompra magára kísérli meg felépíteni rendszerének bevehetetlen várát. Orbán Viktor ma a leginnovatívabb politikus a régióban, számos követője akadt a térségben. Stratégiájának lényegét a Nyugat alkonyának évszázados tételére alapítja, eltökélten hiszi, hogy megoldásaival példát adhat nem pusztán a régiónak, hanem akár az egész válságba került világnak. Magyar vezetőként Tisza István óta először ismét részben világpolitikai játszmát játszik. Ám a kompország státusra bajosan lehet maradandó várakat emelni. A köztes-európai világot évszázadok óta keserves belső ellentmondások feszítik. Ahogy évszázadok óta mindig, az ország ezúttal sem léphet ki térségbeli determinációjából, de az már a magyar állam vezetőinek személyes felelőssége: milyen irányban keresik a még elérhető megoldásokat. Orbán Viktor pedig már jó ideje az állampolgárok értékvilágának az árnyékosabb oldalára építkezik.

A magyar társadalom sikertelensége újra találkozott az egész régió felzárkózásának megrekedésével, majd végül a Nyugat 1945 utáni modelljének megingásával. Ekként az orbáni kísérlet nemzetközi jelentőségre tett szert. A miniszterelnök akarva, nem akarva az „unortodox megoldások" egyik európai elindítója lett. Ennek megvannak a legitimációs előnyei számára, de mindent egybevetve hosszabb távon erejét meghaladó kihívások elé állíthatja rezsimjét. Egy szerény erőforrásokkal bíró kis ország rendszerépítési próbálkozása valamelyest a térség egészének, mi több, érzékeny pontokon a Nyugat összes országának ügyévé emelkedett. Ami a Fidesz-hatalom egyébként is temérdek belső feszültségét további, hazánkból alig befolyásolható elemmel gyarapítja.

A magyar miniszterelnök a nyugati hatalmak befolyását hazánk keleti kapcsolatainak gyors kiépítésével próbálja egyensúlyba hozni. Ám ettől még nem kíván újfent Kelet-Európához csatlakozni. Politikáját inkább a kompország szerepre alapítja. Nem érez senki, így a nyugati szövetségesek iránt sem értékalapú szolidaritást. Általában sincsenek számára megkérdőjelezhetetlen értékek, csak hatalompolitikai előnyök. Vérbeli hazai politikai vállalkozóként egyformán begyűjteni próbálja rezsimje számára a nyugati szövetségi rendszerből és a keleti kapcsolatokból az összes lehetséges hasznot. Csakhogy legfontosabb keleti partnerének, Oroszországnak szinte kizárólag a nyugati együttműködés cserben hagyását tudja ellenszolgáltatásul felajánlani. Amit érthetően sem a nyugati, sem a térségbeli szövetségeseink nem nézhetnek jó szemmel.

Az Orbán-rendszer a hazai nyugatos vágyakozások és a keleties beállítódások közötti ellentét közepette próbál tartósan elmozdíthatatlan hatalmat felépíteni. Politikájával önmaga és az ország elérhető legnagyobb szuverenitását, hajdani térségbeli iránymutató középhatalmi szerepét reméli visszaszerezni. Egész konstrukciója jellegénél fogva ingatag, ám hatalmi funkcióit egyelőre hiánytalanul betölti. Az Orbán-rendszernek döntő társadalompolitikai eredményei nincsenek, belső és külső ellenfelei mind eltökéltebben bírálják. Felépítése és tartós működtetése mégis jelentős hatalompolitikai teljesítmény.

Orbán Viktor szembenézett a hazai demokrácia ellentmondásaival, és saját hatalmi céljait követve eltökélten átlépett a korábbi nyugatos konszenzuson és számos szakértői véleményen. Eleven politikai ösztöneivel nem rémült meg a kockázatvállalásától, szakított a külső mintakövetéssel, és saját megoldást keresett a maga hatalmi problémáira. Már akkor a mostanra a Nyugat egészét átható mozgások szellemében cselekedett, amikor ezekből még alig látszott valami. Két évtized kudarcai után nálunk a felemelkedés hihetőbb eszközének tűnhetett a legkülönfélébb 1989 előtti kormányzati módozatokhoz való visszatérés, mint a piaci kapitalizmus versengésében való helytállás. A magyar miniszterelnök megfogalmazásait, a nyugatos példákon átlépő megoldásait számos térségbeli, sőt nyugat-európai politikus véli előrevivőnek. Csakhogy minden innovatív ereje ellenére kevéssé ad valóságos orvoslást a magyar felemelkedés újbóli kudarcára. Amire, meglehet, Köztes-Európa és a világgazdaság jelenlegi helyzetében egyelőre nincs is érdemi megoldás. Az Orbán-rendszer célja mégis az, hogy az ország tartósan együtt tudjon élni megoldatlan bajaival.

A Fidesz-hatalom elsősorban felelősöket, bűnbakokat és legyőzendő ellenségeket kínál a közvéleménynek. Nem annyira a valóságos felemelkedés eredményeivel tartja egyben az országot, hanem a politikai főhatalom eszközeivel: centralizációval és félelemkeltéssel, a javak és életlehetőségek folyamatos újraelosztásával fogja össze a társadalmat. Sokszor egyes vállalkozások és munkavállalói csoportok mélységéig befolyása alatt tartja a gazdaságot. Megtörte, illetve hierarchiája alá vetette az ország legtöbb oligarcháját. Felülről adott pénzzel és más állami preferenciákkal próbálja felemelni az új nemzeti vállalkozói réteget. Ám az erőforrások hatalmi preferenciák szerinti szétosztásának rendszere a mindenkori hatalomhoz igazodó, járadékvadász magatartások jutalmazásával inkább eltávolítja a hazai gazdaságot a valóságos piaci versenyképesség megszerzésétől.

Az Orbán-rendszer az állampolgárok széles csoportjai számára hihető eszközökkel keresi a sikert. Sokak régi beállítódásain, vágyain és indulatain alapuló identitáspolitikája régi hiteket és mítoszokat hoz újra mozgásba. Alig számít állításainak tényleges valóságtartalma, amennyiben igazodnak az állampolgárok számottevő részének előzetes elképzeléseihez. A kor-

mány propagandája szilárdan hiszi: keresztülhazudhatja magát a végső, nemzetmentő politikai igazságig. Váltig felnagyítja az olykor valós részeredményeket, néha a legelemibb tényeken is átlépve szabályos párhuzamos valóságot teremt táborának. A Fidesz-hatalom a hétköznapi ész lázadása a felvilágosult elitek racionalitásképe ellen.

A miniszterelnök válságkorszakban ad cselekvőképes kormányzást és meglehetős közéleti állandóságot az országnak. Erővel és manipulációval, de egybetartja a sikertelenségétől frusztrált, orientációját vesztett, többszörösen megosztott és gyűlölettömeggel eltelt társadalmat. Ennyiben a két világháború közötti erős európai vezetőkhöz hasonlítható a törekvése. A maga agresszíven kiszámíthatatlan módján stabilitást ígér az eredendően instabil köztes-európai helyzetben, amely eredményt a Nyugat országai is érdeküknek vélhetnek. A miniszterelnök folytonos győzelmei azonban könnyen bizonyulhatnak utóbb zsákutcában elért diadaloknak. A magyar társadalom végső gondjai a nyugatos megoldásoktól való eltávolodással minden eddigi történelmi tapasztalat szerint gyógyíthatatlanok. A kormányfő kivételes hatalompolitikai eredményessége idővel súlyos nemzeti kudarc megalapozója lehet.

Orbán Viktor egész harmincesztendős közéleti pályája alatt közéleti felemelkedését, politikai szuverenitását kereste, kipróbált csaknem minden létező politikai szerepet és felfogást. A hétköznapi, gyakorlatias megfontolások alapján a miniszterelnök habozás nélkül átlépett bármilyen elvi vagy tudományos doktrínán. A radikális bázisdemokratikus aktivizmustól jutott el előbb a piaci kapitalizmus eltökélt támogatásáig, majd utóbb a jelenlegi hatalmi gyakorlatához. Mindenkor a maga és a családja sikerét kereste eltökélt agresszivitásával, ám közben a választók vágyainak kivételes ismerete alapján építgette hatalmát. Politikai teremtménye folyamatos interakcióban alapján született az ország közvéleményével. Folyamatosan elhagyta az akadémiai világtól szerzett tudását, és mindinkább a személyes élettapasztalataira és valóságismeretére alapozott, de a túlerőnek mindenkor engedett.

KONSZOLIDÁLHATATLAN TELJHATALOM

Az ország felzárkózásának kudarcából keletkezett Orbán-rendszernek az elégedetlenségek szabályos áradatával kell szembenéznie. A hatalom a heves ellenvéleményeket ismétlődően megkísérli szembeállítani, megosztani, ám ezeket teljességgel paralizálni sosem tudja, azok újra és újra előtörnek. A miniszterelnök senkinek sem adhatja át kivételesen centralizált, ezért felülről akár egészen más politika vitelére is könnyen átprogramozható hatalmát. Ezért saját tartós hatalomgyakorlása mindent megelőző prioritás számára. A legkisebb esélyt sem hagyhatja ellenzéke kormányra kerülésére, és tartania kell bármiféle szabad közéleti mozgástól is. Az időről időre fellobbanó tiltakozó megmozdulások a lendületes indulás után általában gyorsan elenyésznek. Ám sohasem lehet előre tudni, melyikükből lehet a rendszer egészét kifordító archimédeszi pont.

Az Orbán-rendszer létezésében benne van a több évtizedes fennállás lehetősége, ám működését állandóan megkísérti a gyors és csúfos bukás esélye. Összes politikai diadala, ismétlődő kétharmados parlamenti többsége ellenére váltig a teljes összeomlás réme fenyegeti. Rendszerének legcsekélyebb megingása is olyan lejtőre taszíthatja, ahonnét már nem képes visszakapaszkodni. Ezért állandóan szűkítenie szükséges a felülről még nem ellenőrzött közéleti terek szabadságát. Örökös kampányaival folyvást mozgásban kell tartania a maga táborát. Csakhogy ezzel a Fidesz-hatalom logikája nem ad elégséges mozgásteret az autonóm kezdeményezéseknek. Ezek egyre biztosabban csupán a rendszer ellenében tudják elképzelni kívánatos jövőjüket. Így azonban a legmarginálisabb elégedetlenségek is gyorsan rendszertagadóvá emelkedhetnek.

A hatalom egy pillanatra sem nyugodhat: újabb és újabb ellenfelek felmutatásával kell életben tartania közönsége követőkészségét. Folytonosan javakat és jövedelmeket, társadalmi pozíciókat kell újraosztania nemcsak szűkebb táborának, hanem különösen a négyévenkénti voksolásokhoz közeledve a választóközönség szélesebb körének. Kellő növekedés hiányában ezt többnyire csak mások javaiból és jövedelmeiből, „rezsicsökkentéssel" vagy minimálbéremeléssel, különadókkal teheti. Mindezzel azonban állandósul rendszerében a belső ellentét, sosem képes visszatérni a jogbiztonság rendjéhez, hatalmát nem képes véglegesen konszolidálni. Amivel pedig akaratlanul is gyengíti az ország végső teljesítőképességét.

Az Orbán-rendszer e dinamikája ellenére sem diktatúra. A Fidesz-hatalom állandóan csorbítja a hatalomváltás lehetőségeit, korlátozza a társadalomban megmaradó pluralizmus megnyilvánulásait. Szép számmal akadnak zsarnoki vonásai, nem idegen tőle a hatalmaskodás, ám nem azonosítható közvetlenül a keleties egyközpontú rendszerekkel. Számottevően több pluralizmus, nyilvánosan ellentmondó akarat marad meg benne. Működésében helye van a központilag nem ellenőrzött piaci és közéleti mozgásoknak. Ezek rugalmasságukkal, külföldi tőkebevonásukkal gazdasági növekedést adnak. Minden kihívásukkal együtt feszültséglevezető, biztonsági szelepként pusztán szókimondásukkal enyhítik a rendszer ellentmondásait. Folytonosan korrekciókra késztető érdemi visszacsatolásokat visznek a rezsimbe. Legyőzendő ellenfélként is szükség van rájuk, miközben a főhatalmat nem könnyen válthatják le. Így az Orbán-rendszer minden centralizációja ellenére intelligensebb, innovatívabb és alkalmazkodásra képesebb lehet keleti partnereinél.

ELÉGEDETLENSÉGEK ÁRADATÁBAN NAGYRA NŐTT FŐHATALOM

A főhatalom leválthatatlanságát nagyszámú közjogi megoldás támogatja, ám eredményességükhöz az ellenzék alternatív víziójának hiánya és végletes megosztottsága is szükséges. A nyugatos mintakövetés hitelvesztésével az oppozíciónak nincs átfogó története arról, miként tenné jobbá az átlagválasztók életét. Eltökélt ellenfelei is sokszor a kormányfő megoldásait másolják. A Fidesz bázisának magjában erős a hit a választott modell lényegének helyességében. A nyugatos piaci kapitalizmus elvetésében biztos többsége van a kormánynak. Erről az alapról a tapasztalatok szerint nem könnyen lehet kikezdeni a hatalom táborát. Más erős politika meg egyelőre nincs. A miniszterelnök bravúrosan játszik a magyarok szorongásaival. Hatalmi helyzetében is magához ragadta a hagyományos kurucos sérelmi politika eszközeit az ellenzéktől, és folyamatosan használja Brüsszel, a külföldi befektetők, Soros György és még sokan mások ellen.

A politizáló közönségben a Fidesz elkötelezett publikuma csupán a legnagyobb kisebbség. Ám a kormánnyal jobbára meglehetősen békétlen többség számos egymással is ütköző további kisebbségre bomlik. Számos törésvonal szabadalja darabokra a közvéleményt. Egészen más a különböző generációk élettapasztalata. Az ellenzék legalább három-négy tartalmilag jól elkülönülő tényezőre szakadozik, de az egymáshoz közel álló irányzatok is sokszor egymással élénken rivalizáló szervezetekre bomlanak. Az idősebb nemzedék haragját még leginkább a kádári gyökerű régi baloldal szervezetei képesek mobilizálni. Ám a negyven alatti korosztályok már alig figyelnek a hagyományos baloldal máig elsüllyeszthetetlennek látszó erőire. A fiatalabb választók különösen megosztottak, preferenciáik megoszlanak a nemzeti radikalizmus és a zöld antikapitalista csoportosulások, valamint az újabban aktivizálódó, a globalizáció előnyeit ismerő és használó fiatalok mozgalmai között. Az elégedetlen többség így négy ellentétes irányzatra, és még több, a létezésért is folyamatosan megküzdő szerveződésre bomlik. Az egymáshoz tartalmilag legközelebb álló kezdeményezések egymásnak olykor a legnagyobb vetélytársai.

A magyar állam lassan visszaálló végső integráló-koordináló szerepköre rendkívüli hatalmi erőforrásokat ad a kormányzatnak, ugyanakkor a végletekig túl is terheli a politikáját. Minden társadalmi nehézségért, elhatározásért végső soron a miniszterelnök lesz a felelős, aki kivételesen központosított rendszerében alig képes hatáskörét delegálni. Alkalmazhat végrehajtó közegeket és hivatásos „pofozóembereket", ám a végső felelősségtől aligha menekülhet. Az elégedetlen állampolgárok máris minden baj okozójának látják a sokszor csaknem sátáni vonásokkal felruházott kormányfőt.

Az Orbán-rendszer dinamikája állandóan provokálja a táborán kívül maradókat. Akik ellenérzéseiket egyre inkább folyamatos „orbánozással" fejezik ki. Nem érvelnek a rendszer intézkedéseivel szemben, hanem felmutatják haragjukat. Az ellenzéken belül csaknem szükségképpen beindul a versengés az egyre élesebb minősítések kimondásának dicsőségéért. A végén már alig marad helye az emberi szónak, csak a tiltakozás gesztusa marad, amely akár az artikulálatlan füttyszóig juthat. Ez tökéletesen kifejezi az ellenzéki publikum indulatait, ám egyúttal mozgósítja a miniszterelnök híveit is. A Fidesz eltökélt táborában igazolhatja a hatalom akár durván jogkorlátozó ellencsapásait is. Pedig számtalan a kétely a miniszterelnök politikáját illetően a kormánytöbbség szavazói körében is.

A Fidesz legelkötelezettebb támogatói szerint ennek az ellenzéknek a miniszterelnök semmiképpen nem adhatja át az országot. A közéleti szembenállás gyorsulóan eszkalálódik, ezzel egyre kevesebb tér marad a polgári nyilvánosság racionálisan érvelő, a nyilvánvaló tényeket tudomásul vevő diszkussziójának. A kölcsönös gyűlöletnyilvánítás uralja a hazai közbeszédet. Olykor a hatalom alighanem szándékosan provokálja az ellenzéket a demokráciavédő fellépésre. A folytonos „orbánozás" elbutítja az ellenzéket. Az állampolgárok nagy részét elérő nyilvánosság darabokra hasadozott. Mára alig maradt a többség számára egyformán követhető fórum, mérvadó személyiség. A magyar közönség nem képes piaci alapon finanszírozni nyilvánosságának intézményeit. A hazai sajtó nagyobb részét különböző oligarchák, illetve az állami hirdetések pénzelik. A legtöbb közéleti csoportosulás a maga külön „fekete lyukában" jobbára csupán a sajátjainak beszél. Márpedig ez is az Orbán-rendszer elmozdíthatatlanságát támogatja.

ZSÁKUTCÁBAN VALÓ DIADALMENET

Az ország ismétlődően nekilendül, ám egy évszázada nem képes továbblépni régi felzárkózási gondjain. A térség többi országához képest hazánk hol jobban, hol lényegesen rosszabbul teljesít. Ám lényegileg mégis osztozik egész Köztes-Európa tartós félsikerében. A mindenkori magyar vezetőréteg kevéssé tudott hozzájárulni az ország bajainak végső megoldásához, ám a térségben kivételesen tehetségesnek bizonyult a hatalmát egy időre leleményesen megszilárdító megoldások feltalálásában. Az ismétlődően felzárkózási zsákutcába jutott országok között a hazai politikai elit általában kifejezetten élenjáró az új hatalmi szerkezetek bevezetésében, tesztelésében, végül bizony teljes elbukásában is.

A magyar közélet visszatérő toposza a mindenkori uralkodó osztály alkalmatlanságának felvetése. A rá váró feladatok nagyságához mérve számos kortárs tartotta már a 19. századi reformkori vezetők felkészültségét is kétségesnek. Utóbb széles körben elfogadott állítássá emelkedett a dualizmus elitjeinek nemzedékről nemzedékre szóló hanyatlásának tétele. A mo-

dernitás századfordulós betörése óta visszatérő igény a minden elemében meghaladni remélt jelen hatalmasainak eltakarítása. A két világháború között a rövid konszolidáció után egyre erőteljesebb volt a korszellemet megérteni nem képes „vén csáklyások" leváltásának követelése. A Fidesz második rendszerváltása alapvető cseréjét hozta a közigazgatás felső és középvezetőinek. Orbán Viktor és a Fidesz ötvenes éveiben járó induló politikusi gárdája egyetlen beállt nyugati demokráciában sem számítana koros vezetőnek. A Fidesz-hatalom közigazgatási és médiakáderei, szakértői kifejezetten fiatalok, nagy arányban a harmincas generációból származnak. Az országot egyre inkább a nyolcvanas évek második felétől iskolázott vezetőcsoportok irányítják. A rendszerváltás óta a hazai elit ismétlődő hullámokban meglehetős gyorsasággal változik. Képzettségének az összes statisztikai mutatója sokat emelkedett, miközben a magyar közélet kultúrája alighanem végig lefelé tart.

Az egymásra következő tizenegy politikai rezsimváltozás, világháború, holokauszt, emigráció és kitelepítés, majd a kommunizmus pusztítása csaknem szétzúzta a hagyományos nemesi és polgári elitcsoportokat nálunk. Ezzel állandósult a kulturális értékfelhalmozás fáradalmas folyamatainak örökös megszakadása. Ennek következményeként kivédhetetlen volt a folyamatos műveltségi és morális romlás, a sorozatosan kerékbe törő életpályák sokasága és a közvélemény ítélőképességének szüntelen zavara. A kudarcos országban csaknem szükségképpen ismét hódítanak az egytényezős felelőskereső magyarázatok és a politikai elit teljes cseréjét igénylő újabb követelések. A valós közéleti felelősség megállapítása nélkül aligha lehetséges a bajok okainak megértése. A felzárkózás eredménytelenségét valójában temérdek tényező egymásra hatása magyarázhatja. A sikertelenség egytényezős leírásai azonban rendszerint a felelősség megállapítását célzó közéleti küzdelem termékei. A magyar közvélekedés folytonosan olyan feladatok megoldását várná el a mindenkori politikától, amilyeneket az már aligha teljesíthet. A politika örökös hazai túlterhelése ismétlődően hozzájárul az ország következő iránytévesztéséhez és ebből következő csalódásához.

A HATALOMPOLITIKAI MEGFONTOLÁSOK AZ ELSŐK

A stagnáló vagy éppen tartósan lemaradó gazdaság mellett, magabiztos középosztály nélkül, túlságosan szegényekre és gazdagokra hasadó társadalmakban nehezen működhet szilárd demokrácia. A tengernyi gondtól frusztrált állampolgárok ellentéteit csak tovább élesítheti a plurális demokráciák erőteljes közéleti versengése. A fékek és ellensúlyok mechanizmusa elemi alapkonszenzus nélkül érdemileg csorbíthatja a kormányozhatóságot. Ezen a mégoly körültekintően kimunkált alkotmány is csupán keveset segíthet. Különösen törékenyek lehetnek azok a berendezkedések, ahol kezdettől nem vált a demokrácia elindítása a nemzeti közösség többségének együttes ügyévé.

A sikertelen feltörekvő államok jellegzetes hatalmi szerkezete a politikai váltógazdaság nélküli rezsimek valamelyik formája. Ezek megfékezhetik a szembenálló akaratok rombolását, biztosíthatják az elemi rendet és alátámaszthatják az egyes szakpolitikák koherenciáját. A sikertelen demokráciákban a racionális érvelés logikája, a tény- és véleményállítások különbségtétele csaknem teljességgel elveszíti reguláló erejét. A közélet alárendelődik a barát és ellenség megkülönböztetésnek. A nyilvános állítások legfőbb mércéje: előreviszik-e a főhatalom akaratát vagy szembeállnak azzal. Döntően csupán a nyomás és ellennyomás ereje számít. Ilyen helyzetben a fékek és ellensúlyok rendszere csak eszköze a határokat egyre kevésbé ismerő hatalmi harcnak. A kudarcos országokat szerteszét feszíti az elégedetlenségek áradata és az ebből következő egymásnak feszülő gyűlölettömeg. Csaknem valamennyi közéleti erő megkérdőjelezi a másik demokratikus legitimációját, és a túloldal bűnöseinek eltűnéséhez köti az ország megnyugvását. Amiből csupán mind élesebbé váló politikai harc és ismétlődő rendszerváltoztató igények következhetnek. Így a hatalmi szempontok elsődlegessége alig hagyhat helyet a dolgot magát néző kormányzati szakpolitikáknak. Egyedül a rendszeren belüli alapkonszenzust elfogadó politikai erők között lehetséges veszélyes ütközések nélküli parlamenti váltógazdaság. A nyugatos polgárosodást és nyílt társadalmat óhajtó, valamint a bezárkózó, nemzeti öncélúságot kereső, államközpontú kormányok aligha váltogathatják egymást négyévenként. Mindkét oldal okkal érezheti, riválisa minden eredményét lerombolná. Ezért felhatalmazása van újabb határokat átlépő eszközökkel is szembeszegülni közéleti ellenfelének.

INGATAG HATÁRVIDÉKEN

A Fidesz kormányzása inkább következménye, semmint oka az ország sikertelenségének. Esetleges bukása önmagában nem oldhatja meg a gondokat, hanem csak lehetőséget nyit más megoldások keresésére. Az ellenzék feltételezései szerint a politikai váltógazdaság és a hatalommegosztás helyreállítása önmagában elindíthatná az országot a polgárosodás felé. Ám ez kétséges remény. A magyar társadalom hosszú ideje tartó kudarcsorozata igencsak megnehezíti a szertetartó állampolgári akaratok demokratikus egybetartását. Nálunk ellenzékben mindenki demokrata, hatalomra lépve azonban már kevésbé szíveli a fékek és ellensúlyok erejét. Magyarország gondjai nem kis részben határhelyzeti létezéséből fakadnak. Az ország ezer éve él közvetlen szimbiózisban a Nyugat államaival. Sóvárog viszonyaik

iránt, ám azokat még soha el nem érhette. Ebből fakad vágyakozva haragvó érzelme a magállamok nagyszerű civilizációja iránt. Viszonyaink között nem eleve reménytelen egy jól működő demokrácia létezése, mégis nehéz a megszilárdítása. Ausztria, Finnország, majd Spanyolország sorra ki tudott lépni határhelyzetéből, nekünk 1945 után nem volt ehhez elég szerencsénk.

A nyugatos megoldások folyvást beleütköznek a magyarok többségének régről hozott értékrendjébe. Ez egyáltalán nem itthoni sajátosság, ez még a magországokhoz jóval közelebb álló Németországban és Ausztriában is sokáig így volt. Németország egy egész évszázadát töltötte a maga „külön útjának" keresésével. Alig hetven éve az angolszász társadalomtudomány tele volt a reménytelenül tekintélyelvű német beállítódások taglalásával. Aztán a gazdasági csoda előnyeit élvező német társadalom politikai kultúrája gyorsan átalakult. Az általános siker rövidesen igazolta a hatalommegosztás megoldásait. Ma a német állam talán a világ legkiegyensúlyozottabb demokráciája. Csakhogy nálunk az eredmény elmaradt, és az állampolgárok egyre biztosabban visszazárkóztak az örökölt ellentmondásos értékvilágba.

A hagyományos magyar eliteket szétszórta a történelem. Megállapodott polgári egzisztenciák alig léteznek, inkább csak polgárosodási vágyak, remények munkálnak. A hatalmi racionalitás Magyarországon ismét fontosabb, mint a szakpolitikai megfontolás. A nyugatos polgárosodás alapdilemmája újra hasonló, mint a 19. század első felében volt. Hogyan lehet elindítani polgárok hiányában is a polgári felemelkedést célul tűző politikát? Egy-egy terület megfontolt reformját még el lehet képzelni. Ám hogy miként lehet a részeket összerakni és az egészhez kitartó demokratikus támogatást szerezni, az már erősen kérdéses.

A világgazdaság jelen állapotában szerények az ország valós felzárkózási esélyei. Az igazi fordulathoz nem kevesebb kellene, mint hogy újra megnyíljanak a közép-európai felemelkedés lehetőségei. Ettől függetlenül döntő jelentőségű, hogy a közvéleménynek átfogó képe legyen a velünk történtek okairól és a vélhető teendőkről. A korábbi nyugatos minták saroktételeinek monoton felmondása az egészen más megfontolások alapján kormányzó Orbán-rendszerrel szemben nemigen kínál előrevivő megoldást. Az elsődlegesen a hatalom gyakorlóit meggyőzni kívánó, felvilágosító magyar reformértelmiségi attitűd erejét veszítette. A remélhető sikerhez a lényegileg megváltozott külvilághoz igazodó új társadalompolitikai szintézis kellene, idehaza és a Nyugat magországaiban egyformán. A kimunkált szakpolitikai javaslatok alighanem akkor érhetnek célba, ha végre megteremthető lesz az évszázada egymás ellen fellépő polgári politikák valamiféle békéje, és a polgárosodás eszméje egyfajta 1848-as érdekegyesítéssel ismét az ország nagyobbik részének ügyévé emelkedhet. A többi: jó szerencse, semmi más.

Tóth István György

TURÁNBÁNYA?

Értékválasztások, beidegződések és az illiberalizmusra való fogadókészség Magyarországon

„Te úgy vagy te ahogy én vagyok én / mi egyformák vagyunk nagyjából / a helyzetnek nincs semmi oka, hogy megváltozzon magától."

Európa Kiadó zenekar

A HELYZET

A társadalom értékszerkezetének kutatása/leírása, annak összes definíciós, mérési és interpretációs nehézségével együtt, tulajdonképpen egyszerűbb feladat, mint az, hogy praktikus tanácsokat fogalmazzunk meg az értékszerkezete esetleges megváltoztatására. Utóbbihoz többen hozzáfogtak már, és vagy csúfos kudarcot vallottak, vagy kísérleteik védhetetlen, az embereket megnyomorító rezsimeket eredményeztek.

Az értékvizsgálatoknak és interpretációiknak azonban a magyar társadalomra vonatkozóan is vannak előzményei és azoknak vannak tanulságai. Jobban tesszük talán, ha előbb összerakjuk az ezek által feltérképezett tényeket vagy tényeknek látszó interpretációkat, aztán meglátjuk, mire juthatunk a segítségükkel. A továbbiakban ezt teszem.

KORÁBBI MAGYARORSZÁGI ÉRTÉKVIZSGÁLATOK

Hankiss Elemér a nyolcvanas évek elején – az 1977 és 1981 között végzett értékvizsgálatai alapján – felemás, negatív modernizációról beszélt, amelyet a hagyományos, tradicionális közösségi értékrend erőteljes visszaszorulása mellett az individualizmus/egoizmus értékeinek „túlfutásával" jellemzett (Hankiss et al. 1982). Mindezt – áttételesen – interpretálhatjuk úgy (és ezt Hankiss is megtette), hogy az erőszakos és túlzott állami centralizáció kiölte a természetes közösségiséget a magyar társadalomból, és egyfajta nyers egoizmusnak, a „kaparj, kurta" imperatívuszának adta át a terepet. Nagyjából ugyanebben az időszakban (és aztán a kilencvenes években jelen sorok szerzőjével együtt a rendszerváltás Magyarországán is) Kornai János a szocialista berendezkedésben tapasztalható paternalista tendenci-

ákra hívta fel a figyelmet (KORNAI 1980; CSONTOS–KORNAI–TÓTH 1996). Utóbbi vizsgálatainkban azt találtuk, hogy a magyar lakosság szisztematikusan alábecsüli az állami beavatkozás költségeit (adóárát), ennélfogva ott is állami beavatkozást és újraelosztást vár/remél/követel, ahol általában hatékonyabb, olcsóbb és esetleg méltányosabb is lehetne a magánerőforrásokra támaszkodni és a piaci, vagy legalábbis a társadalom tagjai közötti horizontális kooperációkban bízni.

2009-ben, abból a sejtésből kiindulva, hogy a magyar gazdaság tévútra kerülése és a rendszerváltás utáni nyugatos felzárkózási kísérletünk ismételt kudarcossága „fejben dőlt el", a TÁRKI-ban részletes értékvizsgálatot folytattunk. Ebben a vizsgálatban (TÓTH 2010) amellett, hogy konstatáltuk: Magyarország a világ értéktérképén nagyjából pontosan ugyanott helyezkedik el, mint ahová a földrajzi elhelyezkedése is predesztinálja (vagyis a nyugati kultúra szélén, a balkáni és az ortodox világok közelében), négy konkrét jelenséget emeltünk ki a magyar értékszerkezet sajátosságaként.

Az olvasótól előre is elnézést kérve a leegyszerűsítő összefoglalás miatt, de azt állapítottuk meg, hogy a magyar társadalom

- erősen bizalomhiányos (mind a más embertársainkkal, mind pedig az intézményekkel kapcsolatos bizalom tendenciáit illetően);
- felemás viszonyban van a normakövetés és normaszegés megítélését illetően (korrupciós percepciója relatíve magas, de mindezt hajlamos az élet részének tekinteni, és persze a korrupt gyakorlatokat alapvetően nem magunknak, hanem a szabályokat a tőlünk eltérően nem követő embertársainknak tulajdonítjuk);
- a gazdaságban kialakult egyenlőtlenségeket igazságtalanul nagynak, és ami ennél talán még fontosabb, az érvényesülés módját és így az egyenlőtlenségek kialakulásának mechanizmusait is elfogadhatatlannak tartjuk, nem a teljesítményekhez, hanem kiskapukhoz, normaszegéshez, mások kárára való törtetéshez kötjük, és összességében az egész gazdasági működésmódot zéró összegű játéknak tartjuk;
- erősen államfüggő (az újraelosztást és az állami megoldásokat jobban támogatja, mint a piac megoldásait és technikáit).

Nem szándékosan ugyan, de végül, hasonlóan Hankiss korábbi értékvizsgálatához, mi is négy év elteltével folytattunk le egy újabb elemzést (2013-ban, tehát más gazdasági és politikai kontextusban). Eredményeink nagyjában és egészében ugyanazt mutatták, mint a 2009-es vizsgálatban, ami persze megnyugtató, hiszen a társadalom értékeitől nem várhatunk gyors változásokat, és jobb is, ha ilyen nem történik (KELLER–TÓTH 2013; KELLER 2014). Volt viszont valami, ami új színt hozott az interpretációkba. Miközben a paternalizmus vagy az igazságosság kérdéskörében sok változást nem találtunk, az intézményi bizalom és a korrupciós percepció alaposabb vizsgálata egy addig szociológiai eszközökkel nem kutatott, bár a politikai elemzésekben nem ismeretlen jelenségre világított rá. Arra, hogy az intézményi bizalom és a korrupciós percepció is közvetlenül összefügg a politikai preferenciákkal. Vagyis ha a „mieink" vannak hatalmon, akkor jobban bízunk az általuk kontrollált intézményekben és elnézőbbek vagyunk a tapasztalható korrupciós gyakorlatokat illetően is. Bízvást gondolhatjuk, hogy ez nem volt teljesen új jelenség Magyarországon, csak éppen pont a 2010-es földindulásszerű politikai változás után lett jobban látható. Ugyanakkor azt is valószínűsíthetjük, hogy ez a fajta „törzsi" morál inkább erősödött, mint gyengült volna a 2013-at megelőző 15-20 évben. Azóta meg pláne. (Ráadásul, mint ahogy konkrétan és erőteljesen meg is fogalmazta egy kormányközeli filozófus: jogosan és morálisan indokolhatóan történik az erőforrások átcsoportosítása a nemzeti érdekek érvényesítésére: „Amit korrupciónak neveznek, az gyakorlatilag a Fidesz legfőbb politikája" – mondta Lánczi András a *Magyar Időkben* 2015. december 20-án megjelent interjújában.)

Egy egészen friss, 2015–16-os elemzésünkkel a TÁRKI-ban azt elemeztük, hogy van-e valamilyen összefüggés a gazdasági válság és a társadalmi kohézió között (TÓTH szerk. 2016). Mivel makroszinten, ha egyáltalán bármit, akkor csak maximum párhuzamosságokat, sztochasztikus, véletlenszerű összefüggéseket láthatunk egy nyolc-tíz éves makrogazdasági idősor és az ugyanebben az időszakban megfigyelt társadalmi kohéziós mutatószámok idősora között, ezért mikroszinten, a háztartások szintjén vizsgáltuk meg, hogy összefügg-e a háztartásban megtapasztalt válságsokk a kohéziós attitűdökkel. Eredményül azt kaptuk, hogy bizony nem nagyon. A munkaerőpiaci vagy valamilyen más válságsokkot elszenvedett háztartások kissé nagyobb mértékben igényelnék ugyan az állam munkaerőpiaci részvételét, de ez egyfelől nem nagy változás, másfelől pedig nem is jelent semmilyen strukturális fordulatot. A társadalomban való előrejutás módjait illető, alapvetően a piacgazdasági működés legitimációs mechanizmusaival kapcsolatos vélekedéseink között a korábbiakhoz képest is jobban előtérbe került az az álláspont, amely szerint az előrejutás elsősorban a megfelelő kapcsolatokon múlik, és sokkal kevésbé a törekvésen vagy az egyéni ambíciókon.

TÖRTÉNELEM

Ha ezt mind összerakjuk, dejà vu érzésünk támad. Ismerősnek tűnik a helyzet, mintha már hallottunk/olvastunk volna erről. És tényleg. Ami a kulturális értéktérben való elhelyezkedésünket illeti, arról Karácsony Sándor – tán kevés empirikus kutatással, viszont jelentős beleérző képességgel – azt mondja, hogy a magyar „Ázsia és Európa öleléséből született lé-

lek" (KARÁCSONY 1985, 54). És persze a társadalmi előrejutásról lásd Móricz. A politikai kapcsolatokról lásd Mikszáth...

Ideje tehát azt keresni, miben is rejlenek az okok, az évtizedeken vagy akár évszázadokon is áthúzódó makacs tendenciák, a mozgatórugók, a magyarázatok. Azt, hogy ez néplélek vagy genetika, zárjuk ki mindjárt az elején. Ne vesztegessünk szót arra, hogy van-e itt helye valamiféle etnoesszencializmusnak vagy éppen nemzeti historizálásnak. Dehogy van. Szerintem nincs és nem is szeretném keresgélni. Úgy vélem, az évtizedes vagy évszázados állandóság mögött nem valamifajta testileg vagy lelkileg adott állandóságot kell keresnünk, hanem társadalmi sajátosságokat, intézményi meghatározottságokat.

Ha nem bízunk az intézményeinkben, akkor biztosan rosszak a tapasztalataink – nekünk, a szüleinknek, nagyszüleinknek. A családi emlékezetben, történelemismeretünkben ott van annak az országnak a világa, amelynek igazi, saját maga által kidolgozott és nem a megszállók által dominált közélete vagy pláne közigazgatása tulajdonképpen soha nem volt. Ha azt gondoljuk, hogy az érvényesüléshez kiskapukon, kisebb-nagyobb csalásokon és normaszegéseken át vezet az út, akkor csak felidézzük, hogyan lehetett túlélni a szocializmus idején az „első társadalmat" és az „első gazdaságot" a második társadalom és a második gazdaság segítségével. Amihez mindig is kellett valamifajta zsiványság, ravaszság, túlélési képesség. „Ha a magyar utoljára megy be a forgóajtón, biztosan elsőként jön ki" – ironizálunk magunkon azzal, hogy úton-útfélen felemlegetjük a mondást, pedig annak tartalma nem is annyira hízelgő, ha alaposabban belegondolunk. Ha a tudomásunkra jutott kisebb-nagyobb törvényszegéseket a törzsi morálra támaszkodva ítéljük erénynek vagy bűnnek, nem teszünk mást, mint hogy a rokonok világához nyúlunk vissza (egyéni, háztartási szinteken) vagy éppen a korábbi (népies és urbánus, ilyen-olyan vallási vagy etnikai) racionalizálási megoldásokat elevenítjük fel.

Ahogy távolodunk időben a „létező szocializmus" gyakorlatától, ideológiai indoktrinációitól, mindennapi életünk hazug keretétől, egyre jobban körvonalazódik egy másik interpretáció: az, hogy a szovjet megszállás idején a társadalmi béke fenntartására hasznosnak bizonyuló ideológiai keret nem hozott igazán újat és mást. Lerombolt és visszafojtott nyugatos értékeket és viselkedésmódokat, rendkívüli mértékben megnehezítette a kreativitás és az innováció érvényesülését, honorálta a lojalitást, a megfelelést, normává tette a *status quót* és büntette az attól való bármiféle eltérést. A rendszer és annak ideológiai kerete itt tudott maradni, mert itt kellett maradnia, de valójában csak annyi történt, hogy valahogy alkalmazkodtunk hozzá, a saját képünkre formáltuk. Másképpen hívták, akinél ki kellett járni dolgokat. Két nyelven beszéltünk, egy hivatalosan és egy nem hivatalosan, volt két játékszabályrendszerünk, egy formális és egy informális.

Az internacionalista ideológia ellenére volt egy végletekig bezárkózó, protekcionista, mindent szempontból védelmet ígérő gazdaságunk és szociális intézményrendszerünk.

A rendszerváltás után rövid időre úgy tűnt, meg tudjuk változtatni a teljes szabályrendszert. A politikai demokrácia intézményrendszere, benne a képviseleti demokráciával és a többpártrendszerrel működni kezdett, békés hatalomátvételek egymásutánja mutatta meg, hogy lehetséges másra cserélni a politikai garnitúrát. Nem mindig a tényleges kormányzati teljesítmény döntötte el ugyan, hogy ki ment és ki maradt, de hát tegyük a kezünket a szívünkre: azért a megállapodott demokráciákban sem mindig így van ez. Teret nyert a gazdaságban a privatizáció és a verseny, működtek a magántulajdonra épülő piacgazdaság mechanizmusai, modernizálódott a gazdaság, mintha elindult volna a hőn áhított felzárkózás is. A társadalom arra képes része utazni is kezdett.

Az ún. puha átmenet azonban olyan kompromisszumokkal is járt, amelyek számos negatív hatást fejtettek ki később. Az, hogy a természetbeni kárpótlás kérdése nem került komolyan napirendre (sőt a kisgazdák programja inkább a mainstream politika viccelődésének céltáblája lett), minimum foltot ejtett az új rend tulajdonjogokkal kapcsolatos álláspontján. Az, hogy a szovjet megszállás végén a korábban a társadalom alapszövetéig hatoló hatalomfenntartási mechanizmus a pártvagyon elszámoltatásának elmaradásával, az ügynökügy elmaszatolásával, a magyarországi orosz befolyás ki nem beszélésével és csak többé-kevésbé sikeres visszaszorításával legalább morálisan nem lett helyre téve, bátorítást adott a rendszer összes szereplőjének arra, hogy szembenézés helyett mindenféle felmentéseket keressen a maga számára. Máig nem tudni pontosan, honnan jött az a lépten-nyomon szajkózott vélemény, hogy az első szabadon választott, alapvetően a jogállam kereteit építő kormány valójában a két háború közti politikai rezsim visszaállításán – sőt mi több: magának a fasizmusnak (!) az (újra)építésén – dolgozik. Noha létrejöttek a piacgazdaság intézményei keretei (privatizáció, versenyszabályok, adórendszer stb.), a rendszernek a második gazdaságon (tehát valójában a korábbi „első" rendszer kijátszásán) szocializálódott szereplői valahogy „úgy maradtak": az elit keveset tett azért, hogy az új intézményeket a magunkénak, az érdekünkben eljárónak érezzük. Az értelmiség által dominált szektorok (oktatás, egészségügy, média) valójában nem vagy csak késve estek át reformokon, ami erősítette, hogy a piacgazdasági szabályokat elkerülő megmondóemberek a „vállalkozókban" – mint a szocializmus idején is tették – az ügyeskedőt, az adócsalót, a gengsztert láttassák. Összességében tehát nem sikerült igazán megteremteni az új gazdasági működésmód legitimációs bázisát (nem tudtuk „belakni az új házat"), hamar eluralkodott a közvéleményben a keserűség, az elégedetlenség, a piaccal és a demokráciával kapcsolatos szkepszis.

Ralf Dahrendorf híres figyelmeztetése (amely szerint a gazdasági és politikai rendszerváltás idejét hónapokban és években mérhetjük, a társadalmi átalakulás azonban inkább emberöltőket igényel) igaznak bizonyult. Igazi tyúk-tojás probléma lehetne annak fölfejtése, hogy egy hagyományos, erős középosztály hiánya okozta-e a rendszerváltás felemás modernizációját (gyors technológiaváltás, fejlettebb, modernebb szektor létrehozása a gazdaság és a társadalom fiatalabb és képzettebb felének, de csak nekik, és a marginalizált lét konzerválása, be nem tartott gondoskodási, ellátási ígéretekkel az alacsonyabban iskolázottak és idősebbek számára), vagy éppenséggel a felemás modernizáció konkrét menete akadályozta egy erőteljes középosztály létrejöttét Magyarországon. Ma az, aki Magyarországon „középen" van (például jövedelmi helyzete tekintetében), annak a tényleges életszínvonala nagyon is ingatag alapokon áll, nincs elég tartaléka arra sem, hogy kisebb-nagyobb javításokat elvégeztessen a ház körül vagy betegség folytán bekövetkező jövedelemcsökkenést pótoljon, netán megfelelő magánmegtakarításokat halmozzon fel későbbi életszakaszaira. A nyelveket beszélő, alkalmazkodni képes réteg szűk, generációsan erősen karakteres, területileg koncentrált Magyarországon. Ebből aztán elég sok minden következik a társadalom és a munkaerőpiac működésére nézve ugyanúgy, mint arra, hogy mik lesznek a népszerű vélemények, a többségi beállítottságok – azaz végső soron milyen lesz a társadalom értékszerkezete. Röviden és velősen: az új magyar polgárosodási folyamat is „gellert kapott" (Morcsányi–Tóth szerk. 2016).

A társadalomszerkezet és a politika sajátos kölcsönhatásban van egymással, az utóbbi alakítja is, de le is képezi az előbbit. A demokratikus politika szabályrendszere maga szembesítette a különböző politikai vállalkozókat azzal, hogy legalább időlegesen meg kell egymástól szerezniük a vesztesek voksait, ha továbbra is igényt tartanak rá, hogy ott lehessenek az irányítópultnál. Akkor is szükségük van erre, ha meg szeretnék változtatni a játékszabályokat, és akkor is, ha éppenséggel csak használni szeretnék azokat a voksokat a saját hatalomra kerülésük és ottmaradásuk érdekében... És ők ezt a törvényszerűséget fel is ismerték, ki is használták, a saját szolgálatukba állították. Mint ahogy azóta nálunk lényegesen több demokratikus hagyományt felmutatni képes országokban is láthatóan előretörnek napjainkban a nyitottság, a globalizáció és a szédületes technológiai fejlődés veszteseinek szószólói. Vagyis a populisták itt és ott és – legalábbis mostanában – majdnem mindenütt. Ami nem a modernizáció, a befogadás, a kreativitás és az innováció, hanem a status quo, a bezárulás, a megfelelés és a középszer felé tereli az esetleg amúgy is vesztésre álló választót.

A rendszerben időről időre felléptek olyan politikai vállalkozók, akik azzal az ígérettel rukkoltak elő, hogy majd megváltoztatják a játékszabályokat. A legnagyobb szabású efféle kísérletről is kiderült azonban, hogy – érdemét tekintve – nem a játékszabályok megváltoztatásán dolgozik, hanem azon, hogy azokat a saját szolgálatába állítsa. Ezért aztán nem csökken, hanem nő azoknak a száma Magyarországon, akik szerint az érvényesüléshez nem tehetségre, ambícióra és kemény munkára van szükség, hanem jó helyre kell születni és megfelelő kapcsolatokkal kell rendelkezni.

MÁSOK VAGYUNK-E, MINT MÁSOK?

A politikai populizmus előretörése, bár nálunk sokakat meglepett, nem afféle nemzeti sajátosság és nem is valamiféle nemzetközi trendmeghatározási képesség eredménye. Mint ahogy a magyar értékszerkezet fentebb említett elemeiről is gyaníthatjuk, hogy nem hungarikumok. A bizalomhiány, az igazságtalanságérzet, a szelektív normaértelmezés és a paternalizmus egészen biztosan jó terepet ad azoknak a politikusoknak, akik nem megszabadulni szeretnének ezektől az attitűdöktől, hanem használni azokat. Az, amit Karácsony Sándor lélekmagyarázata megragad a „magyar lélek" európai-ázsiai eredetéből, egyes politikusok számára probléma, mások számára azonban láthatóan a megoldás része. Az értékszerkezetnek a fentiekben leírt konkrét konstellációját komplexen vizsgáló nemzetközi összehasonlítások nincsenek, de az egyes elemek nemzetközi összehasonlító vizsgálatai nem utalnak valamifajta „nemzeti" sajátosságokra. Az európai értékvizsgálatokból készített térképeken (Luijkx et al. 2016) látható, hogy az északról délre és nyugatról keletre tartó grádiensekből nem ugrik ki lényegileg Magyarország sziluettje, akár a bizalom, akár a tolerancia, akár a normakövetés/normaszegés megítélését vizsgáljuk. A sokkot, amely 2009-ben a fent említett értékvizsgálatunk nyomán az érdeklődő közéleti szereplőket érte, nem az okozta, hogy másoktól nagyon eltérők volnánk, hanem éppen ellenkezőleg: az, hogy pont olyanok vagyunk, mint a környezetünk. Csak hát nem ott vagyunk, ahova képzeljük magunkat (mondjuk Németalföldön), hanem ott, ahová születtünk (a Balkántól csak kicsit északra, Csehországtól és Szlovéniától keletre, Ukrajnának meg éppen a szomszédságában...). Tulajdonképpen az elitünkön belül is az tesz különbséget, hogy mindezt a kellemetlen tényt, 1. afféle diszkomfortélményként élik-e meg és hazájukat reformokra érett és érdemes helyként fogják fel, esetleg 2. azon keseregnek, hogy „máshova kellett volna születni", netán el is mennek, vagy 3. úgy ítélik meg, hogy „beleállnak", élnek a lehetőséggel, és annak ideológusaként vagy a lokális politikai konstelláció szószólójaként lépnek fel.

OKOK ÉS OKOZATOK, SZENVEDÉLYEK ÉS ÉRDEKEK

Visszatérhetünk tehát az eredeti kérdéshez: létezhet-e valamifajta cselekvési terv, valamifajta aktív politika a helyzet megváltoztatására? Adható-e valamilyen praktikus tanács annak, aki szeretne „valamit" csinálni...

Na de mit is? ...és miért is?

Kezdjük az utóbbival, vagyis azzal, miért is kellene a jellemzett értékszerkezettel bármit is kezdeni. Nem tudom, létezik-e erre a kérdésre objektív válasz. Mindenesetre elhiszem azokat az elemzéseket, amelyek a nemzetek gazdagságát és sikerességét az innovációt és a versenyt érvényesülni hagyó, a járadékot és a teljesítménnyel nem indokolható előnyöket a minimumra szorító, lehetőleg inkluzív, a tehetséget és a kreativitást a közösség minél több tagjának esetében érvényesülni hagyó berendezkedést látják a tartós siker hátterében (még akkor is, ha időlegesen valamilyen kivételesen fontos természeti erőforrás birtoklása vagy éppen egy szerencsés kezű vagy ügyes szervező diktátor is elérhet eredményt). Ilyen rendszerek kialakulása viszont aligha valószínűsíthető abban a közegben, amelyben a többség másokat okol a saját sikertelensége miatt, amelyben a gazdasági játszmát zéró összegűnek fogják fel, amelyben akkor is állami támogatást igényelnek a szereplők, ha éppenséggel olcsóbb és hatékonyabb lenne más megoldást választani, a versenybe és az ambíció sikerének esélyébe vetett bizalom kicsi és így tovább. Ezért aztán el kell valahogy érni az átfordulást, a működésmód megváltozását, amelyben a szereplők elfogadnak egy másfajta üzemmenetet.

Másfelől viszont azt is ki kell találnunk, hogy először mit is kell megváltoztatnunk. Kezdjük egy életből ellesett példával. Tetszőleges budapesti tömegközlekedési eszközön utazva egy ellenőr és egy potyautas konfliktusát látva az utazóközönség szimpátiáját jó eséllyel előbb nyeri el az utas, mint az ellenőr. (Ami nyilván azzal is összefügg, hogy a többiek mennyire szoktak potyázni és hogy az ellenőr mennyire mutatja fel az egyébként más területekről utált hatósági személy viselkedésének jellegzetességeit.) Egy amszterdami villamoson nagy eséllyel az ellenőrről gondolja azt a tősgyökeres amszterdami, hogy az illetékes egyenruhás az ő érdekében jár el, amikor büntetéssel fenyegeti a potyázást. Kiterjesztve a hasonlatot: mindenütt, ahol van az államnak jóléti szerepvállalása, akadnak olyanok, akik elítélik a potyázót (az adóelkerülőt és a támogatási csalót is). De vannak, akik lúzernek tartják a szabálykövetőket (az adófizetőt és a támogatást csak szükség esetén igénybe vevőt is). A kérdés tehát az, hogy az uralkodó közvélemény, a közösségi előírásrendszer inkább a potyázást ítéli el, vagy inkább a szabálykövetést figurázza ki? Anélkül, hogy hosszan érvelnék mellette, úgy tippelem, hogy adott közösségek sikeresebbek akkor, ha a potyázást elítélik, a közösségi költségekhez való hozzájárulást pedig elismerik. Hasonlóképpen

valószínűleg jobban fejlődnek az alacsonyabb járadékszinten operáló társadalmak, mint azok, amelyekben úton-útfélen természetes vagy mesterséges (a politika által allokált) monopolhelyzetek teremtenek extra jövedelmeket egyes tagok vagy érdekcsoportok számára.

Bajba kerülnénk azonban, ha ennél részletesebben és kimunkáltabban szeretnénk megadni társadalmi értékek „jó" és „rossz" kombinációit. Vannak (például a Távol-Keleten) társadalmak, amelyeket a magas megtakarítási ráta (a jövő számára való takarékoskodás) visz előre, míg másokban (például Észak-Amerikában) lényegesen erősebb a hedonizmus (és az eladósodás a jövő számára). Vannak társadalmak, amelyek azért tudnak jól teljesíteni, mert magasra értékelik a vállalkozói kreativitást és innovációt, mások inkább a precizitást és a pontos másolást értékelik. Vannak társadalmak, amelyekben a szabadság és a kockázatvállalás a növekedés motorja, másokban pedig éppenséggel a biztonságérzet és az államilag szervezett oktatási és egészségügyi ellátások teremtik meg az értékteremtés és a versenyképesség feltételeit. A példákat sorolhatnánk. Társadalma válogatja, hogy mely értékkombinációk hoznak közjót és prosperitást és melyek szétesést és visszaesést.

A nemzetek gazdagságának tudós kutatói nagyon sok tényezőt soroltak már fel, hogy mi a prosperitás titkos tartaléka. Reménytelen lenne itt kimerítő felsorolásba fogni, vagy éppen elemezgetni, hogy Adam Smith „láthatatlan kéz" gondolatmenete, Joseph Schumpeter „teremtő rombolás" elképzelése vagy éppen Daron Acemoğlu és társai „inkluzív intézmények" elmélete nyújt-e jobban működő modellt az oksági viszonyokra. Az értékszerkezetet illetően klasszikusnak számító Max Weber a magát a protestáns etika alapjára áthelyező, az e világon Istennek tetsző, prudens életet élő és gazdálkodásában hasonló elveket követő embert/vállalkozót rajzolja meg a kapitalizmus létrejöttének főhőseként. De nagyon meggyőző érvek hozhatók fel amellett is, hogy a társadalmak prosperitását nem a szenvedélyek, hanem az érdekek vezérlik (Albert O. Hirschman vagy éppen, más oldalról, Karl Marx). Magát a társadalmi változást a magukat valahogy megszervező új erők (például a polgárság vagy a munkásság) érik el, átalakítva a játékszabályokat és a társadalmi működésmódot. És valóban, a történelem mindenre adott már példát, meg mindennek az ellenkezőjére is. Értelmetlen vállalkozás lenne tehát megpróbálni meghatározni a prosperitáshoz szükséges optimális értékkombinációkat és aztán azon dolgozni, hogy a társadalomba valahogy mesterségesen átvigyük azt. Ahogy az elején kezdtem, szörnyű rezsimeket eredményezett, ha akadtak olyan politikai szereplők, akik elég hatalmat éreztek ahhoz, hogy efféle álmaikat a gyakorlatba átvigyék.

A fenti elképzelések (vagyis hogy egyfajta értékkombinációt akár érdemes lehetne elterjeszteni) egyik „szelídebb" fajtája az, amikor értelmiségiek kiszemelnek maguknak egy másik országot, majd elkezdenek azon

dolgozni, hogyan lehetne az adott ország működésmódját átemelni. Anélkül, hogy részletekbe bocsátkoznék, ki szeretném emelni: nem tartom reálisnak, hogy Görögországban Svédországot, Magyarországon Svájcot stb. meg lehetne valósítani. Egészen biztosan át lehet emelni egyes intézményi technikákat, megoldásokat (óvatos hatásvizsgálatok után) és egészen biztosan lehetséges, hogy lassú intézményi innovációkkal és nemzetek közötti vagy feletti együttműködésekkel intézményi harmonizációt érjünk el. Nyugodtan kizárhatjuk azonban azt, hogy intézményrendszereket importálni lehetne. A rossz hír az, hogy ezt a folyamatot aprólékosan ki kell dolgozni, meg kell szenvedni. Működni akkor fognak ezek az intézmények, ha a kiinduló rendszer szereplői az érdekükben állónak tartják a befogadásukat.

Sokkal több értelme van, azt hiszem, annak, hogy meghatározzuk azokat az elemeket, amelyek egészen biztosan *nem* segítik a közösség fejlődését. Nem tudom tehát megmondani azt, hogy mit kellene tenni, de meg tudom mondani, mit nem lenne szabad engedni túlzottan érvényesülni hagyni a társadalom értékszerkezetében. Fontos kiemelni: nem valamiféle esztétikai okok vezérelnek ebben. Nem azt mondom, hogy szebb, ha *x* dolgot tesszük, mint ha *x* dolgot nem tesszük vagy ha mondjuk az ellenkezőjét tesszük. Ennél azért többet tud a társadalomtudomány. Azt ugyan nem biztos, hogy meg tudjuk mondani, mit kell tenni, de azt azért meg tudjuk mondani, hogy ez vagy az a jelenség már sokszor okozta népességcsoportok vagy közösségek vesztét, és azt javasoljuk, hogy el kellene kerülnünk ezt vagy azt a tettet.

Ebből a szempontból a magyar társadalom értékszerkezetével kapcsolatos fenti állítások, amelyekkel az eszmefuttatást kezdtük, elég hasznosaknak tűnnek. Kivétel nélkül mind olyan jelenségekre hívják fel a figyelmet, amelyek túltengésük esetén negatív, destruktív hatással fognak járni a társadalomra vonatkozóan.

Hol is tartottunk 2009-ben és hol is tartunk most?

A már hivatkozott értékkutatás zárótanulmányában ezt írtuk 2009-ben:

- Miközben a gazdaságban és társadalomban a bizalom felépüléséhez (ami nem szimmetrikus a bizalom leépülésével, tehát annál sokkal lassúbb és nehezebb folyamat) pozitív, egymást szisztematikusan megerősítő tapasztalatok tömege szükséges, és ebben az állam nagyon óvatosan és gondosan megtervezett intézményi innovációk révén tud csak részt venni (ha egyáltalán). A kormányzatoknak nagyon óvatosan kell eljárniuk a bizalom építése érdekében (persze amennyiben van erre szándékuk), hiszen a bizalom és a társadalmi tőke többnyire nem a kormányzati tevékenységből fakad.
- A centralizált állam nemcsak úgy rombolhat bizalmat, hogy közvetlenül hierarchikus rendbe szervezi és összetöri a horizontális hálózatokat, hanem közvetetten is, ha az általa létrehozott intézmények gyengíthetnek/kiszoríthatnak elsődleges társadalmi közösségeket (például a generációk egymásrautaltságát lazítva a társadalombiztosítás révén, családokat a gyermekintézmények és az oktatás kiterjesztése révén és más módokon).

2009-ben továbbá azt is írtuk, hogy:

- Az állam a legtöbbet akkor teheti a bizalom építése érdekében, ha mindent elkövet a tulajdonjogok, a közbiztonság és más közjavak előmozdításáért. Fontos az is, hogy a köz intézményei a saját területükön fair, átlátható procedúrákat kövessenek, egyenlő mércével mérjék az állampolgárokat. Összességében tehát a bizalom infrastruktúrájának erősítésére van szükség. Ha az állampolgár elfogadja (legitimnek tartja és sajátjának tekinti) a köz intézményeit, akkor bízik bennük, és ha bízik bennük, akkor a más állampolgárokban is bízni fog.
- A bizalom építésének elengedhetetlen feltétele, hogy az egyes állami intézmények külön-külön is világossá tegyék saját küldetésüket és annak érdekében tevékenykedjenek: számoljanak el az adóforintokkal, tevékenységükkel mindig a jó oldalon álljanak. Ennek megfelelően, ahol lehet, napi gyakorlatukkal és állásfoglalásaikkal a közmorál erősödését segítsék elő, és ne hagyják, hogy egyébként fontos jogintézmények bűnös gyakorlatokat is védelmezzenek.
- Bizonyos mértékig a szükségből erényt lehetne kovácsolni azzal, hogy megpróbáljuk megérteni és megértetni: nagy szüksége van az országnak azokra az intézményekre, amelyek ellenőrzik a mindenkori központi hatalmat és a kormányzatot. Az intézmények birtokbavételét, elfogadottságának növelését hozhatná magával, ha sikerülne bebizonyítani: a demokratikus intézmények lényegéhez tartozik, hogy egymást ellenőrző mechanizmusok segítségével megakadályozzák, hogy valamiféle hatalmi egyensúlytalanságok a politikai közösség gazdasági és társadalmi túlélését veszélyeztessék.
- Fontos előrelépést jelenthet, ha az állam tartózkodik azoknak a tevékenységeknek az államosításától, amelyeket a civil társadalom és a magánszektor is el tudna végezni.
- Végezetül, az állam intézményei felvállalhatnak egyfajta proaktív szerepet is: törekedhetnek arra, hogy a társadalomban épüljenek a köztes csoportok, helyi közösségek, valamint terjedjenek a segítő és önkéntes szervezetek. Ezzel azonban nagyon óvatosan kell bánni, mint ahogy azzal is, hogy a politikusok engedjenek a kísértésnek, és kommunikációs kampányokkal tegyenek kísérletet a lakosság értékeinek megváltoztatására.

2009-ben megállapítottuk, hogy a bizalom helyreállítása terén az egymást követő politikai rezsimek Magyarországon a rendszerváltás előtt és után, a háború előtt és azóta rengeteg kárt okoztak. Most, 2017-ben bízvást megállapíthatjuk azt is, hogy a helyzet az utóbbi hat-hét évben sem lett jobb. A legutóbbi „fülkeforradalom" óta követett állami gyakorlat meg, ahelyett, hogy ezen változtatott volna, belesimult a korábbi gyakorlatba. Sőt:

- Ahogy említettük, a társadalom „törzsiesítése" tovább folytatódott, annak összes káros hatásával (mindenekelőtt a morális kérdések relativizálásával) együtt.
- Az államot ellenőrző intézményeknek nemcsak hogy a megerősítése nem történt meg (amire pedig már 2009-ben is nagy szükség lett volna), hanem szisztematikus rombolásuk és „irányba állításuk" következett be.
- Az elmúlt pár évben a politikai elitben megbomlani látszik a korábban megkérdőjelezhetetlennek gondolt nyugatos konszenzus. A „Brüsszellel" folytatott folyamatos harcok után a 2016 őszi „migránsos" népszavazás – amelyik már rég nem a bevándorlásról szólt, hanem arról, akarunk-e a korábban általunk is választott nemzetközi közösség kooperatív tagja lenni –, majd pedig a 2017 tavaszi „állítsuk meg Brüsszelt" kampány kifejezetten és expliciten felszínre hozott egyfajta kelet–nyugat törésvonalat a politikában.

Mivel azonban a politikai elitek teljesítménye – különösképpen az intézményleépítés és a bizalomrombolás forgatókönyveit illetően – viszonylag gyorsan átszivároghat az állampolgárok fejébe, preferenciáiba, állásfoglalásaiba, nem lehetünk túlzottan optimisták abban a tekintetben, hogy „jó" irányba változik-e az értékszerkezet, vagy pedig belecsúszunk valamifajta kollektív bódulatba, amiből aztán később, amikor kiderül, hogy mennyire nem hatékony mindez sem társadalmi, sem gazdaságszervezési szempontból, csak hidegzuhany, keserűség és csalódottság után tudunk esetleg kijönni belőle.

UTÓIRAT

Ha valaki figyelmesen végigolvassa a fentieket, azt látja – akárhogy csűrjük és csavarjuk –, hogy a gazdasági prosperitás kulturális és intézményi feltételei közül azt látom alapvetőnek, hogy gyökeresedjen meg Magyarországon a liberális demokrácia és a versenyen alapuló piacgazdaság. Hosszú távon azt tartom kedvezőnek, ha ennek megvan a széles körű elfogadottsága (legitimitása) a közvéleményben és a társadalom értékszerkezetében. Az általam pozitívnak tartott – és meggyőződésem szerint a társadalom fejlődése szempontjából kulcsfontosságú – értékek valójában ennek a liberális demokráciának és a versenyen alapuló piacgazdaságnak nevezett gazdasági, társadalmi és politikai rezsimnek a „kellékei". A rendszerváltás után sokáig hittem azt, hogy legalább ebben a tekintetben széles körű a konszenzus a magyar társadalomban. Az utóbbi időszak fejleményei azonban nyugtalanítóak ebből a szempontból. Mintha a magyar társadalom immunrendszere, védekezőképessége nem is lenne olyan erős ebben a vonatkozásban, mint korábban hittük/hittem. A magyar állampolgárnak a saját hétköznapi preferenciáit illetően aligha van kétsége afelől, hogy micsoda értéket jelentenek számára azok a termékek és szolgáltatások (az okostelefontól a megbízható autókig, a civilizált nyaralási helyszínektől a viszonylag jól fizető munkahelyekig, a kulturális örökség megszámlálhatatlan kincsétől a közbiztonság és a közegészségügy komfortjáig stb.), amelyek mind a fent leírt gazdasági és politikai berendezkedésnek a produktumai. Valahogy azonban mégsem tiltakozik azonnal és nagyon határozottan akkor, amikor egy olyan politikai berendezkedést próbálnak „eladni" neki, amelyik az egyéni állampolgárok szintjén szánalmasan rosszul teljesít. Talán abban lehet bízni, hogy az állampolgár egyszer rájön arra, hogy a technológiai innovációhoz, a fejlődéshez és a boldogabb élethez rendkívül hasznos kellék a szabadság is, gazdasági és politikai értelemben egyaránt. Mindehhez egyszerűen tanulás, utazás, világlátás kell. A zárt gondolkodásnak ugyanis a provincializmus, az információhiány és a szervilizmus adja a táptalaját, míg a nyelvtudás, a mobilitás, a világlátás, az iskolázottság a legfontosabb ellenségei.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

CSONTOS–KORNAI–TÓTH 1996
CSONTOS László – KORNAI János – TÓTH István György: „Adótudatosság és fiskális illúziók" in ANDORKA Rudolf – KOLOSI Tamás – VUKOVICH György (szerk.): *Társadalmi riport 1996,* Budapest, TÁRKI, 1996, 238–271.

HANKISS et al. 1982
HANKISS Elemér et al.: *Kényszerpályán? A magyar társadalom értékrendszerének alakulása 1930 és 1980 között,* Budapest, MTA Szociológiai Kutató Intézet, 1982.

KARÁCSONY 1985
KARÁCSONY Sándor: *A magyar észjárás,* Budapest, Magvető, 1985.

KELLER 2014
KELLER Tamás: „Megfogyva bár, de törve… Mérsékelten javuló mutatók, súlyosan növekvő politikai polarizáltság a magyar értékrendszerben, változások 2009 és 2013 között" in KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport 2014,* Budapest, TÁRKI, 2014, 375–403, *tarki.hu* = goo.gl/xSXUUu

KELLER–TÓTH 2013 KELLER Tamás – TÓTH István György: *Értékszerkezet – polarizálódó politikai térben. 2013. Összefoglaló prezentáció,* 2013. november 22., *tarki.hu* = goo.gl/Q1dhBz

KORNAI 1980 KORNAI János: *A hiány,* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980.

LUIJKX et al. 2016 Ruud LUIJKX et al.: *European Values in Numbers. Trends and Traditions at the Turn of the Century,* Leiden–Boston, Brill Academic Publishing, 2016.

MORCSÁNYI–TÓTH szerk. 2016 MORCSÁNYI Géza – TÓTH István György (szerk.): *A magyar polgár,* Budapest, Magvető–Tárki, 2016, *tarki.hu* = goo.gl/YjtzEC

TÓTH 2010 TÓTH István György: „A társadalmi kohézió elemei: bizalom, normakövetés, igazságosság és felelősségérzet – lennének..." in KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport 2010,* Budapest, TÁRKI, 2010, 254–287, *tarki.hu* = goo.gl/YEg7lp

TÓTH szerk. 2016 TÓTH István György (szerk.): *A háztartások viselkedése a válság idején és azt követően. A „Makro sokkok – mikro válaszok: sikeres és sikertelen háztartási alkalmazkodás a válság idején Magyarországon. A Tárki Háztartás Monitor kutatás" záróbeszámolója,* Budapest, TÁRKI, 2016, *tarki.hu* = goo.gl/XCasy5

Gyurgyák János

URALJA-E JÖVŐT, AKI A MÚLTAT URALJA?

A 20. századi magyar történelemről – pillantás a 21. századból

Aligha lehetne egy történeti tanulmányt sekélyesebben és unalmasabban kezdeni, mint Marcus Tullius Cicero közismert mondásával, nevezetesen hogy a történelem 'az élet tanítómestere'.* Helytörténészek, aktabúvárok, a jelen problémáira a régmúlt históriában választ keresők és antikvárius érdeklődésű futóbolondok kedvenc indítómondata ez. S hogy én is ezzel a méretes közhellyel kezdem, annak oka van, mégpedig nyomós. Véleményem szerint ugyanis nagyobbat nem is tévedhetett a híres római szónok. Sokkal inkább igaznak vélem a német filozófus, Hegel meglátását, mely szerint a történelem tanulmányozásából csupán egyetlen következtetés vonható le, nevezetesen, hogy soha semmit nem tanulunk belőle. Pedig lehetne, s talán kellene is. A sarkalatos élethelyzetek, történelmi és politikai dilemmák, alapvető döntési szituációk száma ugyanis véges, még ha a körülmények, a konkrét helyzetek, a 'környülállások', amelyekben ezek a választási lehetőségek felmerülnek, végtelen változatosságot mutatnak is, tehát teljesen azonosak sohasem voltak és nem is lesznek a jövőben sem.

A história tehát az a tudomány, amelyből rendszerint még a történeti műveket lelkesen olvasók sem tanulnak semmit, nemhogy a jelen formálói, azaz az ilyen-olyan rangú és rendű politikusok és államférfiak. Talán éppenséggel a mindenféle tudás megszerzéséhez nélkülözhetetlenül szükséges szerénység és alázat hiányzik belőlük. A politikusok ugyanis a történelemből elsőrendűen nem tanulni akarnak, hanem saját nézeteiket és programjukat akarják a történelemmel megtámogatni, s a mindig határozott és sarkos ítéleteiket, gyakran balítéleteiket, ha nem egyenesen előítéleteiket viszontlátni. Ezért alapítanak ún. emlékezetpolitikai intézeteket oly nagy élvezettel. Ezen túlmenően egy emlékezetpolitikára szakosodott intézet fontos közösség-összekovácsoló s ellenségmegnevező, s nem utolsósorban értelmiségkifizető hely is egyben. Ennek a folyamatnak különösen

* A szövegben előforduló idézeteket a szokásos normál idézőjelekkel jelöltem, a jellegzetes szakkifejezések, szófordulatok esetében viszont aposztrófokat használtam – *a szerző.*

virulens, már-már tragikomikus formáját jelenleg éppen Magyarországon láthatjuk. De még ez a jobbik eset, mivel itt csak költségvetési források felesleges és értelmetlen pazarlása folyik 'több is veszett Mohácsnál' alapon.

Az igazi probléma ott kezdődik, amikor ezek a történeti-emlékezetpolitikai szándékok szembekerülnek nemcsak a tényleges történeti kutatással, de egy politikai közösség valós történeti tudatával is. Mert már az is vitatható – egyik képviselőjük, Schmidt Mária megfogalmazását idézve –, hogy a 'legendák szépek, magasztosak, izgalmasak, emberiek és önfeláldozók'. De még inkább megkérdőjelezhető maga a legendagyártás. 19. és a 20. századi történelmünk ugyanis tele van megalapozatlan, politikai célokra kigondolt és felhasznált történeti legendákkal, mítoszokkal, s ezekből egyenesen és szükségszerűen következő téves politikai helyzetmegítéléssel és úttévesztéssel. Legkiválóbb gondolkodóink, tehát Széchenyi, Kemény Zsigmond, Ady, Szekfű Gyula, Babits, József Attila, Németh László, Fülep Lajos és Bibó István szellemével és szándékaival kerül tehát szembe az, aki erre a sehová sem vagy egyenesen katasztrófához vezető útra lép. A magyar történelemből nem a „magát szünet nélküli álmokban hintázni szerető Hunnia" (Széchenyi István), s nem is a legendák és a mítoszok hiányoznak, ezekkel éppenséggel bőségesen el voltunk és vagyunk látva ma is, hanem a reális valóságismeret és az önámítással, illúziókkal és a megvalósíthatatlan álmokkal való kíméletlen leszámolás. A továbbiakban az általam legfontosabbnak vélt s máig ható 20. századi magyar történeti-politikai problémákat, csomópontokat gyűjtöm csokorba és elemzem röviden, bízva abban, hogy megközelítésem nem áll ellentétben a fentebb felsoroltak szellemiségével.

MEGSZAKÍTOTTSÁG, AVAGY AZ ILLÚZIÓK VÁLTÓGAZDASÁGA

Ha a magunk mögött hagyott 100-110 évre a kialakult politikai-ideológiai rendszerek szempontjából tekintünk, akkor más következtetésre nem juthatunk, mint hogy Magyarországon ebből a szempontból hihetetlen, szinte megmagyarázhatatlan és abszurd helyzet alakult ki. Az elmúlt száz esztendőben ugyanis Magyarországon több mint egy tucat rendszer váltotta egymást, s gyökeres rendszerváltásból is legalább tízet számolhatunk össze, ami azt jelenti, hogy egy-egy emberöltőre két-három jutott belőlük. Az Osztrák–Magyar Monarchia liberális parlamenti rendszerét 1918-ban a határozottan baloldali károlyista, polgári radikális és szociáldemokrata rendszer váltotta, majd 1919 elején ennek helyébe lépett a Tanácsköztársaságnak nevezett szélsőbaloldali, messianisztikus, magát proletárdiktatúrának nevező rezsim, majd következett a jobboldali, revizionista, de a parlamenti rendszert fenntartó, autokratikus elemekkel bőségesen átszőtt Horthy-rendszer. 1944 végén Szálasi Ferenc vezetésével rövid időre egy új, radikális hungarista szélsőjobboldali rendszer került hatalomra, s ezt váltotta ugyancsak átmenetileg a parlamentarizmus és a többpártrendszer látszatát fenntartó ún. koalíciós időszak, amelyet a fordulat évének nevezett 1947–48-ban nyílt kommunista diktatúra követett. Ezt a rendszert az1956 októberében kitört forradalom döntötte meg, amelynek viszont a szovjet beavatkozás vetett véget, megteremtve a lehetőségét a Kádár-rendszer kialakulásának. Ez a három évtizedig regnáló, magát szocialistának nevező rendszer 1989-ben elsősorban a világban bekövetkezett geopolitikai fordulatnak köszönhetően omlott össze, s átmenetileg, mintegy két évtizedig újra a – bár sok belső problémával küzdő – liberális, demokratikus parlamentarizmus viszonyai között éltünk, majd ezt követte a Nemzeti Együttműködés Rendszerének nevezett orbáni, centrális erőteret kialakító, valamint a választásokra korlátozódó demokráciát és kiüresített parlamentarizmust fenntartó, azaz alapvetően autokratikus jellegű és lelkületű rezsim. Összegezve és évszámokkal jelezve ezeket a gyökeres fordulatokat és rendszerváltásokat: 1918, 1919. március, 1919. augusztus, 1944. október, 1945, 1948, 1956. október, 1956. november, 1989, 2010. Lehetséges ezeknek a politikai fordulatoknak egy másfajta értelmezése is, nevezetesen, hogy Magyarországon a társadalmi stabilitás hiánya miatt a két-három évtizedes nyugalmi időszakokat visszatérően példátlan méretű és mélységű összeomlások követik.

Mindezen történeti ismeretek és tapasztalatok alapján nyugodtan kijelenthetjük, hogy nagy valószínűséggel nem ez volt az utolsó radikális politikai-ideológiai rendszerváltás Magyarországon a 21. században. Különösen, ha figyelembe vesszük azt a szintén történeti tapasztalatokon alapuló meglátást, hogy az erőteljesen személyre szabott politikai rendszerek ritkán szokták túlélni alapítójukat. Ha ennél mélyebben elemeznénk ezeket a 20. századi rendszereket, akkor még bonyolultabbá és töredezettebbé válna a kép, hiszen a Monarchia időszakában is gyökeres ideológiai különbség volt – ha ez nem is érintette a politikai rendszer egészét és lényegi magvát – a darabont, valamint az 1906-ban hatalomra jutott ún. nemzeti kormány és a Tisza István vezette kormányok között. De az első világháború szükségszerű következményei (hadigazdaság, cenzúra és egyéb jogkorlátozások stb.) már érintették, illetve módosították az eredeti liberális gazdasági-politikai rendszer lényegi elemeit is. Még egyértelműbb és világosabb ez a belső szerkezeti megosztottság és különbség a Horthy-rendszeren és a magyarországi ún. kommunista rezsimen belül. Hiszen ez utóbbi két olyan rendszert fog össze, a Rákosi- és a Kádár rendszert, amelyekben bár voltak kontinuus elemek (orosz birodalmi függés, egypártrendszer, tervgazdálkodás, szabadságjogok elkobzása), mégis alig említhető a kettő egy lapon.

Még bonyolultabb a kép a Horthy-rendszer esetében. Bár kétségtelenül itt is vannak kontinuus elemek, a virulensen antiszemita, erőszakos cselekményekben bővelkedő fehérterror időszaka határozottan különbözött

a Bethlen István nevével fémjelzett, a korlátozott parlamentarizmust és a magángazdaság autonómiáját helyreállító konszolidációs időszaktól. S ez utóbbi alapvető vonásokban tért el Gömbös Gyula 95 pontos Nemzeti Munkatervében felvázolt 'öncélú magyar nemzeti államától', vezéri elvétől és a megteremteni vágyott korporációs rendszerétől, nem is beszélve Imrédy Béla későbbi 'csodálatos forradalmáról'. S ha mindezekhez a politikai rendszerváltásokhoz és fordulatokhoz, kanyarulatokhoz és zsákutcákhoz még hozzávesszük az ország 20. századi hatalmas területváltozásait, az idegen hatalmak általi megszállásokat, a magyar népesség nagyarányú migrációs mozgásait, a nagyobb részben állami, kisebb részben magánmédia által sugallt és szajkózott ideológiákat a 'magyarság birodalmi hivatásától' az 'egyedül vagyunkig', a 'Kárpát-medence egyetlen államalkotó népétől' a 'nem, nem, soha' szlogenig, a 'kereszténység védőbástyájától' a 'Kelet népéig', az 'Európa utolsó erődjétől' a 'fasizmus utolsó csatlósáig', a 'Sztálin legjobb tanítványától' a 'csendesen ellenálló Kádárig', a 'tudjuk, merjük, tesszük' lózungjától a 'fülkeforradalomig' és az 'illiberális demokráciáig', nos, akkor előttünk áll kitűzött feladatunk irdatlan nagysága és nehézsége. Ez az állandó megszakítottság, az organikus fejlődés teljes hiánya, az örökös újrakezdések és kudarcba fulladások, az egymástól gyökeresen eltérő ideológiák és jövőképek ugyanis folyamatosan rombolták és rombolják ma is a magyar politizáló közvéleményt és a társadalmat. „Mindezek az éles kanyarok, amelyek vissza-visszatérőn megtörték és szétzilálták az egyéni életutakat és a családi sorsokat, drasztikus történelmi változások hosszú sorát alkotják; olyan történések ezek, amelyek mintegy traumatizálták a 20. századi magyar társadalmat. Egyetlen olyan társadalmi csoport sem akadt talán, amelynek tagjai ne éltek volna át egykoron megrázó élményeket a század változatos és ellentmondásos történelmi sorsfordulói nyomán" – fogalmazza meg s fordítja le az egyének és a családok szintjére ugyanezt a problémát Gyáni Gábor (Kovács Kiss – Romsics szerk. 2011, 75).

Történelmünk egyik alapkérdése, hogy mi okozza ezt az állandósult diszkontinuitást, az újrakezdéseknek és a totális tagadásoknak ezt a szakadatlan váltógazdaságát. Mi az oka annak, hogy valamirevaló politikus nem is kezdheti másképp kormányzását, csak egy 'új Magyarország' megteremtésének igényével? Ezen egymásnak is ellentmondó és egymástól gyakran diametrálisan eltérő politikai és ideológiai rendszerek különbségeit teljes mértékben ugyanis nem magyarázza az elmúlt évszázad viharos világtörténelme, mint ahogy az sem, hogy a Kárpát-medence mindig, így a 20. században is az európai történelem huzatos helyének bizonyult. Nem foghatunk mindent a történelemre, a megszálló csapatokra vagy egyenesen a sors szeszélyeire. Ha csak erről lenne szó, akkor fatalizmustól eltelve és megnyugodva térhetnénk nyugovóra, mondván: nincs mit tenni, ez egy ilyen hely és ilyen ország. A jövőre vetítve ezt a pesszimizmust: majd az elkövetkező évek és az előttünk álló történelem megoldja az Orbán utáni időszak alapkérdéseit, jó szerencsénktől függően pozitív vagy negatív irányban. A fő kérdés tehát az, hogy nincs-e mégiscsak valami súlyos probléma a magyar politikai elitekkel, az értelmiséggel, s végül a magyar társadalommal, s ennek a kérdésnek a megválaszolásához hozzá tud-e járulni a történettudomány a maga korlátozott eszközeivel.

A másik alapvető kérdés, nevezetesen, hogy mit tehetünk e megszakítottságok és illúziók váltógazdasága ellen, nos, az már kívül esik a történettudomány keretein. Ehhez ugyanis másfajta politikára, másfajta értelmiségre és másfajta társadalomra lenne szükség. Egy új reformkorra, sok-sok Széchenyivel, feddhetetlen és az emberi méltóságra érzékeny közszolgákra, nem pedig ködevő futóbolondok hadára, a 'közjó' kifejezést még hallomásból sem ismerő kijárókra és rablólovagokra, a költségvetési forrásokat és az európai támogatásokat megcsapoló ún. vállalkozókra, nem a minden rendszert készségesen kiszolgáló értelmiségre, s végül nem a mindent lenyelő s mindenbe belenyugvó apatikus társadalomra.

KOMPORSZÁG

„Kompország, Kompország, Kompország: legképességesebb álmaiban is csak mászkált két part között: Kelettől Nyugatig, de szívesebben vissza. Miért hazudták, hogy a komp – híd [...]. Idealisták és gonosztevők összeálltak, álság levegőköveiből várakat csináltak, teleujjongták a világot, hogy a Kárpátok alatt kiépült Európa. [...] A nagy Humbug nem Európának ártott meg, a hazugságot itthon hitték el" – írta Ady Endre 1905-ben egy nagy politikai válság kellős közepén, amikor ismét „Turulok kerengenek a levegőbe, nyílzáport lőnek a Nap felé, s támadásra készültek a magyarok", s amikor hazánk megoldatlan kérdései, gondjai (választójog, nemzetiségi kérdés, 'birodalmi gondolat', az elit és a tömegek közötti szakadék, az értelmiségi elit kicsinysége és végletes megosztottsága stb.) egyszerre szakadtak az ország nyakába. A század fentiekben említett nagy fordulópontjain, amikor összezavarodnak az addigi értékek és felfeslik a társadalmat összekötő szövet, valamint bizonytalanná válik a jövő vagy csak egyszerűen krízisbe kerül az ország, mindig ez történik Magyarországon. Újra és újra felvetődnek az alapkérdések, amelyekről azt hittük, már réges-régen megoldottuk őket, s túl vagyunk rajtuk: hol a helye Magyarországnak Európában és a világban, mi a szerepe, a hivatása hazánknak? Keleti vagy nyugati, esetleg közép-európai nép vagyunk-e? Kicsik vagyunk-e vagy nagyok? Vezessünk-e másokat, mutassunk-e utat másoknak, vagy magunkat is képtelenek vagyunk kordában tartani?

Azt hihetnénk, hogy Magyarország helyének kérdése Szent István fundamentális döntésének és grandiózus teljesítményének köszönhetően egy-

szer s mindenkorra lekerült a napirendről. S a 11. század elején íródott *Intelmek*ben a nagy király pontosan kijelölte fia s Magyarország számára az alapvető irányokat és lehetőségeket. Ez azonban korántsincs így, még a 20. században, sőt a 21.-ben is folyamatosan megkérdőjeleződik ez az irány és a követendő metódus. A 'Magyarország sorsa és helye Európában' tárgyú, máig tartó disputában lényegében három álláspont kristályosodott ki. Az első, ún. geopolitikai vagy még pontosabban hatalmi politikai megközelítésben hazánk – s a régió többi országa is – üllő és kalapács, azaz két nagyhatalom, az orosz és a német közé szorult. Ebből a koncepcióból logikusan fakad a 'két pogány közt egy hazáért' stratégia, illetve ennek fatalista változata, a 'farkas esz meg, medve esz meg, de mindenképpen megesznek bennünket' elve és külpolitikai irányvonala. A másik elmélet szerint a két alapvető európai modell, az *Europa Occidens* (lényegében Nyugat-Európa) és az *Europa Oriens* (lényegében az orosz világ) között létezik Közép-Európa, vagy önálló, a másik kettőtől eltérő és leírható jellemvonásokkal, vagy csak egyszerűen mint zűrös, zavaros, önálló mintákkal nem rendelkező hely, ún. Köztes-Európa *(Zwischeneuropa)*. A harmadik ún. civilizációs megközelítés szerint ez a régió, így Magyarország is az európai civilizáció peremvidéke vagy más kifejezéssel perifériája, amely ugyan a centrum társadalomszervezési elveit és politikai filozófiáját követi, de helyzetéből fakadóan ezt csak – Szűcs Jenő kifejezéseit kölcsönvéve – deformáltan, csonkán, hiányos szerkezettel vagy ellenkezőleg, túlburjánzóan teheti.

Tekintsük el most ezen elgondolások részletes bemutatásától, a mellettük és ellenük felhozható érvek felsorolásától, illetve az ezekből a teóriákból szükségszerűen következő és egymástól alkalmasint gyökeresen eltérő hatalmi és külpolitikai irányvonalak felvázolásától. Ezúttal csak annyit szögezzünk le, hogy a nyolcvanas évek közepén-végén a legnépszerűbbek a régiót önálló entitásnak feltételező ún. Közép-Európa-koncepciók voltak (Milan Kundera, Czesław Miłosz, Konrád György, Hanák Péter stb.). Ezekről az elképzelésekről azonban a szovjet birodalom váratlan és gyors lefolyású összeomlása közben kiderült, hogy ez az idea a régió birodalmon belüli elszakadási, önállósodási törekvéseinek ideológiája volt csupán, amely viharos gyorsasággal feledésbe merült a 'ki tud Európához gyorsabban csatlakozni' nevet viselő játszma során. Ezek kétségkívül hoztak eredményeket a régió számára, különösen hatalmi-geopolitikai szempontból (NATO-csatlakozás, Európai Unió). De már ezen a területen is súlyos aggályok merültek fel, nevezetesen, hogy nincs-e másról szó, mint a régió áthelyeződéséről az egyik érdekszférából (orosz) a másikba (amerikai). S az önállósodási törekvések, függetlenségi ideák hiú ábrándok voltak csupán, csak egy pillanatra valósultak meg, addig, míg ezeket az átállítással kapcsolatos döntéseket a nagyhatalmak meghozták. De a kiábrándulás nem is ebben a szférában, tehát az identitáspolitikában volt a legerősebb, hanem társadalmi, gazdasági és kulturális téren. Azaz a mélyben meghúzódó, szilárdnak és mozdíthatatlannak bizonyult mélystruktúrák, beidegződések, mentalitások sokkal-sokkal erősebbeknek bizonyultak, mint a csatlakozás során uralkodó vágyálmok. Magyarul, hazánk s a régió többi országa lényegében véve ott maradt, ahol volt: a peremvidéken, félperiférián, alig elmozdulva, félúton a hőn vágyott Európa felé.

A kiábránduláshoz hozzájárult azonban még valami, nevezetesen az elérni kívánt cél, azaz maga Európa centruma sem bizonyult olyan szépséges, ártatlan és szeplőtlen mennyasszonynak, mint amilyennek a nyolcvanas években távolról és erősen idealizálva látszott. A kétségkívül még meglévő, bár egyre csökkenő mértékű értékközösség mögül egyre világosabban kilátszott az amerikai geopolitika számítása, továbbá a gazdasági érdekek lólába s a nyugati nagyvállalatok leplezetlen profitérdeke. Ez azonban csak azok számára volt újdonság, akik a Nyugatra csupán rózsaszín szemüvegen keresztül, illúziókkal, ködös elképzelésekkel és vágyálmokkal tekintettek. Magyarországon mindig kevesen voltak s vannak ma is a 'Nyugat-realisták', itt ugyanis mindig többséget alkottak a vak Nyugat-imádók, vagy az ugyancsak elfogult, eredendően Nyugat-ellenesek. Ez utóbbiak, tehát a globalizmus-, multiellenes és euroszkeptikus nézetek előbb csak a politika perifériáján jelentek meg, majd bekerültek a politika centrumába, s pontosan ez történt Magyarországon is. S ma már az is a reális forgatókönyvek közé tartozik, amelyet néhány éve még elképzelni sem tudtunk, nevezetesen hogy az *Europa Occidens* határai nem egyszer s mindenkorra kőbe vésettek, hanem – mint ahogy ezt szintén Szűcs Jenő írta le lenyűgöző fejtegetéssel – időről időre ezek a határok is mozognak, s nemcsak Kelet felé, hanem vissza, azaz a Nyugat irányába is. Egy ilyen elfordulás Európától Magyarország számára azonban életveszélyes játék, tekintettel arra a geopolitikai törvényszerűségre, hogy hatalmi vákuumhelyzetek általában csak ideig-óráig léteznek, továbbá egy ilyen választás nagy valószínűséggel eleve zsákutcának bizonyulna, hiszen szembemenne a magyar politikai gondolkodás legerősebb, azaz Európa-párti áramlatával, valamint legmélyebb történeti tradícióinkkal is. Következésképpen helyünk Európában van megváltoztathatatlanul, a centrum felé való állandó vágyakozásunk és törekvésünk ugyanis kiirthatatlan része politikai gondolkodásunknak. Még akkor is, ha ezek az elgondolások eddig még mindig csupán álmoknak bizonyultak.

Ezek a megállapítások azonban a mai helyzetben csupán méretes közhelyeknek tűnhetnek, amikor is a követendő cél, azaz maga az európai centrum látszik elbizonytalanodni, következésképpen a fő kérdés ma az, hogy hogyan illeszkedjünk Európához akkor, amikor az Európai Unió ezer sebből vérzik, s kimondatlan eredeti koncepciója *('ever closer union')* ebben a formában egészen bizonyosan megfeneklett. Viharos gyorsasággal

közeledni látszunk egy olyan szituációhoz, amelyben a mostani formájában nagy valószínűséggel fenntarthatatlan Európai Unió vagy darabjaira hullik szét, vagy – s nem az eddigi kis lépések politikáját követve – továbbmegy egy föderális rendszer felé. Alkalmasint hamarabb, mint gondolnánk, a magyar társadalom súlyos döntés elé kerülhet: el kell döntenie, hogy feláldozza-e szuverenitásának jelentős részét, azaz történelmünk talán legerősebb és legmélyebb gondolatát, a függetlenségi eszmét vagy sem. Nemzeti önképünk, továbbá nacionalista történelmi tradícióink egyik legmeghatározóbb eleme ugyanis éppen ez: Magyarország mint a szabadság és a függetlenség bajnoka. A magyar politikai gondolkodás egyik kulcsa (s talán legnagyobb fikciója) a teljes szuverenitás gondolata. Remélhetőleg ezt az alapvető dilemmát, azaz a 'bent maradni' egy föderális Európában vagy 'kívül rekedni' kérdését, amelyben mindkét oldalon egyaránt hozhatók fel komoly érvek és ellenérvek, nem egy ember fogja eldönteni, s végképp nem gátlástalan, innen-onnan lefizetett propagandisták és médiamunkások, hanem – mondaná József Attila kissé fennkölten – a „hozzáértő, dolgozó nép okos gyülekezete". Olyan alapvető kérdésekre kell majd hamarosan megalapozott és bölcs választ adni, mint például mit képes még elérni a Nyugat s mit várhatunk tőle, másfelől mi vár ránk alkalmasint Keleten, esetleg a két civilizáció közé szorulva. Ma még az is kérdéses, hogy megkérdeznek-e egyáltalán a nyugatiak bennünket, mint állandó renitens akadékoskodókat, hogy akarunk-e egy föderális Európa részei lenni.

A kívülmaradást választva fel kell tennünk azokat az elvi és praktikus kérdéseket is, hogy hogyan tudjuk majd egyedül kivédeni a világ globálissá váló problémáit a migrációtól az éghajlatváltozásig. A 20. századi magyar történelemnek, de a távolabbi históriánknak is kevés egyértelműbb és kétségbevonhatatlanabb tanulsága van, mint az, hogy zivataros időszakban egy viszonylag kis ország számára – használva, de egyben ki is terjesztve Illyés Gyula kifejezését – a 'szélárnyékba' húzódás, a belső, szerves építkezés talán az egyetlen járható út. Erdély aranykora Bethlen Gábor idején, majd a 20. században Bethlen István alig több mint tízéves kormányzása a példa erre, de bizonyos megszorítással, hiszen a mozgástér ekkor jóval szűkebbre volt szabva, és még a kádári időszak második fele is idesorolható. Mindez természetesen nem jelent inaktív külpolitikát, pontosan ellenkezőleg (mint ahogy a felsorolt példák is mutatják), de egy ilyen jellegű külpolitikának elsődleges célja a nyugodt, organikus belső építkezés biztosítása kell hogy legyen. Mindenesetre biztonságosabb és ígéretesebb megoldásnak tűnnek ezek a metódusok, mint a 'keresztes hadak' élére állni s utat mutatni Európa számára. A súlyos aránytévesztések a magyar történelem tapasztalata szerint tragédiákba szoktak torkollni.

A POLGÁROSODÁS PROBLÉMÁJA

A kontinuitás-diszkontinuitás kapcsán úgy fogalmaztuk meg az egyik alapvető kérdést, hogy nincs-e valami probléma magával a magyar társadalommal is, továbbá hogy ennek a kérdésnek a megválaszolásához hozzá tud-e járulni a történettudomány. Azzal a feltételezéssel éltünk ugyanis, hogy az állandósult megszakítottság, az illúziók váltógazdasága mögött nemcsak a 20. század viharos története, geopolitikai-hatalmi átrendeződései, s nemcsak a magyar politikai-értelmiségi elit útvesztései állnak csupán, hanem az okok között előkelő helyet foglal el a magyar társadalom, a magyar polgárság, a magyar középosztály problémája is. A modern kori nyugat-európai politikai-hatalmi stabilitás és gazdagság mögött ott áll a hosszú idő alatt organikusan létrejött, alapvetően teljesítményelvű, meritokratikus, azaz az állandó versenyt elfogadó, az államhatalomtól független, egzisztenciálisan nem kiszolgáltatott, erős és öntudatos polgári réteg, amelynek gerincét a vagyoni-tulajdonosi polgárság *(Besitzbürgertum)* alkotja, s ezt egészíti ki nagyobbrészt a magánszférában, kisebb részben az állami adminisztrációban tevékenykedő, s szintén anyagi függetlenséget élvező műveltségi polgárság *(Bildungsbürgertum)*. A polgár/polgári fogalma tehát alapvetően négy dolgot jelent: egyrészt a vállalkozói-tulajdonosi réteget, másrészt jelenti a polgári életmódot, polgári kultúrát s az azt lehetővé tevő anyagi függetlenséget, harmadrészt jelenti a polgári értékrendet és polgári erényeket, amelynek alapja a szabadság, azaz a mindenkori államhatalomtól való függetlenség (citoyen), s végül jelenti a civil társadalmat s az ezt lehetővé tevő polgári jogrendszert. Ez természetesen ebben a tiszta formában Nyugaton is inkább csak a Max Weber-i értelemben vett ideáltípusnak tekinthető, ugyanakkor mítosznak sem nevezhető, hiszen a magántulajdonos, a vállalkozó, az üzletember még nem polgár, ha nem rendelkezik bizonyos polgári kultúrával és értékrenddel s viszont: szükséges valamiféle anyagi függetlenség a polgári léthez, azaz hiába van meg a polgári értékrend, ha nincs mögötte az ezt biztosító anyagi bázis. Ezzel szemben a 20. és a 21. század eleji magyar történelem úgy is leírható, mint az újra és újra megkezdett polgárosodási-tőkefelhalmozási folyamatok állandó kudarcba fulladása.

Bár a polgárosodásban a Nyugathoz, de még a Monarchia osztrák és cseh tartományaihoz képest is fáziskésésben volt Magyarország, a folyamat az első világháborúig – legalábbis a felszínen – ígéretesen alakult. A kiegyezést követő mintegy fél évszázad alatt a nemzeti jövedelem dinamikusan növekedett, s az évi növekedés átlagosan meghaladta a két százalékot, s ezzel párhuzamosan kiépült a modern hitelrendszer, a gyáripar, a kereskedelem, a közlekedés és a hírközlés. Az egy főre eső nemzeti jövedelem a németnek mintegy a felére, az ausztriainak a 85 százalékára rúgott, de megelőzte a dél-európai és a balkáni országok többségét (Romsics 2005,

25–41; KOVÁCS KISS – ROMSICS szerk. 2011, 102–126). A dinamikus növekedés, a szemmel látható gyarapodás az első világháború kirobbanásáig jórészt elfedte azokat az anomáliákat, amelyek már ekkor is jellemezték a magyar polgárosodást: a német és zsidó polgárság jelentős szerepe, rendies jellegzetességek (udvarképesség, nemesi címek, rangléta, tiszti kardbojt), arisztokrata és dzsentri mintaadás, választójogi problémák, a zsidó asszimiláció felemássága stb. Ennek megfelelően – Erdei Ferenc találó és pontos kifejezését idézve – egy többszörösen összetett szerkezetű társadalom jött létre, amelynek a részei (a történeti nemzeti társadalom, a történelmi népi társadalom és a modern polgári társadalom) jól láthatóan elkülönültek egymástól, ha nem is teljes mértékben, hiszen ezek egymással szimbiotikus kapcsolatban álltak. Szekfű Gyula a *Három nemzedék*ben ugyanezt a problémát úgy fogalmazta meg, hogy csupán az életforma homogenitása és a hazafias érzelmek tartották egybe a középosztályt, s hiába tette lehetővé a liberális törvényhozás a házasodás és a foglalkozások szabad megválasztásának lehetőségét, a nemesi, az értelmiségi és a zsidó rétegek továbbra is foltokban, elkülönülve, mintegy 'zsombékokon' éltek (KÖVÉR szerk. 2006, 77–160).

Az első világháború, a növekvő állami beavatkozás, az összeomlás, majd a háborút követő szerencsétlen békerendezés és politikai káosz a vörös- és fehérterrorral színezve megszüntette az addig egységes piacokat, erőteljesen visszavetette a mezőgazdasági és ipari termelést, szétzilálta a kereskedelmet és átmenetileg megakasztotta a jól induló polgárosodás folyamatát. A bethleni konszolidáció azonban ismét jelentős gazdasági eredményeket hozott, az egy főre jutó bruttó hazai termék a nyugati átlaghoz viszonyítva 1929-ben megközelítette az 1913-as adatot (58,1, illetve 57,1 százalék, lásd TOMKA 2014, 93). Ezeket a kétségbevonhatatlan eredményeket azonban nagymértékben rontották azok a jelenségek, amelyek a Horthy-korszak polgárosodását jellemezték (a nagybirtokok egészségtelen túlterjeszkedése, a versenyt korlátozó nagytőkés monopóliumok, a középosztály megosztottsága, gyenge parasztpolgárosodás, választójogi anomáliák stb.). A világgazdasági válság következményei, a zsidótörvények, majd a hazai zsidóság nagy részének elpusztítása, végül a világháborús összeomlás a magyar polgárosodásnak ezt a második hullámát is megtörte. A bethleni kísérlet elbukott, s a neobarokk elit és a Horthy-rendszernek nevezett politikai rezsim a harmincas évek végén, a negyvenes évek elején tragédiába sodorta az országot. Igaza volt Szekfű Gyulának, amikor a *Forradalom után* című munkájában ezeket a rettenetes sorokat leírta a Horthy-rendszer végéről: „Állam volt ez még? Magyar állam? És társadalom? Magyar társadalom? Egyik sem volt az többé, az állam szétesett, a társadalom széthohadt. Egy vonalnak, hosszú történeti vonalnak vége szakadt, dicstelenül, szégyenletesen, vagy ha jobban tetszik, groteszkül véres tragikomédiában" (SZEKFŰ 1947, 74–75).

A második világháború után következő polgárosodási hullám, mindenekelőtt a mintegy hatszázezer családot tulajdonhoz juttató földosztás következtében előálló parasztpolgárosodás azonban csupán néhány évig tartott, s ez az időszak sem volt problémamentes a polgárosodás szempontjából (a németek kitelepítése, B listázás stb.). A berendezkedő kommunista uralom kegyetlen módszerektől sem visszariadva hamar véget vetett ennek, mint általában minden polgári életformának és polgári értékrendnek, beleértve a parasztpolgárit is. A hatvanas évek végén újra változás történt. A 1968. január 1-jén bevezetett 'új gazdasági mechanizmussal' ugyanis megindult a merev tervutasításos rendszer lebontása, a tulajdonviszonyok és a gazdasági intézmények lassú átalakítása. Ennek következtében a polgárosodás egy újabb hulláma indult el, a felemás kádári polgárosodás (korlátozott magántulajdon, önkizsákmányolás, háztáji rendszer, gmk, kisszövetkezetek, melléküzemágak, a magánélet viszonylagos polgárosodása stb.). A kádári rendszer kényszer alatt létrejött 'kompromisszuma' egyfelől bizonyos korlátok között lehetővé tette a gazdagodást, a fogyasztásra orientált 'gyarapodást', másfelől külpolitikai és ideológiai okok miatt lehetetlenné vált az igazi polgárosodás. A világhatalmi és geopolitikai átrendeződés miatt a nyolcvanas évek végén a magyar polgárosodásnak ez a formája is zsákutcába futott (RAINER M. 2011).

A rendszerváltozás ismét egy soha nem látott, új és hatalmas lehetőséget teremtett a polgárosodás számára. A népesség nem jelentéktelen része meg is próbálkozott a vállalkozóvá-polgárrá válással. Egy reprezentatív felmérés szerint a rendszerváltás tágabb időszakában a megkérdezettek kilenc százaléka volt hosszabb-rövidebb ideig vállalkozó, s ezek körülbelül fele meg is maradt annak (KOLOSI–TÓTH 2008, 23). Ez a vizsgálat azt is bizonyította, hogy az előző, a kádári korszakban szerzett előnyöknek (a második gazdaságban való részvétel, nómenklatúraburzsoázia, késő kádári technokrácia stb.) a valódi piacgazdaság viszonyai között csak másodlagos szerepük volt a felhalmozott kulturális tőkéhez képest. Az alapvető problémát az jelentette, a magyar népesség döntő többsége felemásan viszonyult a szabadpiaci versenyhez, továbbá hogy Antall Józsefnek, aki egyébiránt széles külpolitikai látókörével messze kiemelkedett az akkori politikai elitből, nem volt igazán kiforrott és konzekvensen képviselt koncepciója a gazdasági-társadalmi folyamatok alakításáról, holott ez a rövid időszak volt talán az egyetlen, amikor a dolgoknak alkalmasint más irányt is lehetett volna szabni. Természetesen azzal ő is tisztában volt, hogy az európai integráció nem csak külpolitikai irányváltást jelent. Ehhez meg kell teremteni a 'polgári közepet' is, de ez számára végső fokon megoldhatatlan feladatot jelentett. Egyfelől a privatizáció választott formája és a kárpótlási anomáliák hátráltatták a folyamatot, másfelől a *Bildungsbürger*ek és a *Beamter*ek (köztisztviselők és közalkalmazottak, azaz pedagógusok, ügyészek, bírók,

rendőrök, orvosok, kórházi dolgozók stb.) polgárrá válásához Magyarországon alapvetően hiányoztak az anyagi alapok.

Igaztalanok lennénk azonban vele s az akkori politikai elittel szemben, ha nem állapítanánk meg, hogy Ralf Dahrendorfnak alapvetően igaza volt, amikor azt mondta, hogy egy politikai rendszert hat hónap alatt le lehet váltani, de egy gazdasági rendszer megváltoztatásához hat év kell, egy társadalmi váltáshoz pedig még ennél is több, mintegy hatvan év szükséges. S a szocialista gazdaság magánosítása, azaz a rántottából újra tojást előállítani, alattvalókból polgárokat nevelni keserves, nehéz feladatnak bizonyult. Ennek tökéletes modelljét másutt sem találták fel, elég itt az oroszországi és a balkáni kaotikus átalakulásra utalnunk. S az akkori világtrend, az ún. neoliberális gazdasági-társadalmi rend a privatizáció, a liberalizáció és a dereguláció jelszavával ellene ment egy ilyen szerves, alulról építkező, a polgári közepet erősítő folyamatnak, s a hazai tőke is hiányzott mindehhez. Ez azt eredményezte, hogy Magyarországon egy aránytalan, hosszú távon egészségtelen és fenntarthatatlan, a külföldi multinacionális cégek által uralt gazdasági rend valósult meg, s az általuk tagadhatatlanul biztosított tőkebefektetésekkel párhuzamosan folyamatosan működött a 'profitszivattyú' és a makrogazdasági 'hitelszivattyú'. Ennek következtében a gazdasági-szociális struktúrában egyfelől a polgári társadalom fenntartásához nélkülözhetetlen közép kezdett kiürülni, másfelől szétnyílt a szociális olló, s megkezdődött egy beláthatatlan következményekkel járó pauperizáció. Az ideálisnak tekintett, Kolosi Tamás által szellemesen 'terhes babapiskótának' nevezett struktúrával szemben (Kolosi 2000), tehát amelyben a középosztály a legnépesebb réteg, Magyarországon egy olyan társadalmi szerkezet alakult ki – a fenti hasonlatnál maradva –, ahol a babapiskótának az alsó része hízott kövérré.

Mielőtt súlyos állításokra kényszerülünk a polgárosodás következő szakasza kapcsán, a méltányosság azt követeli tőlünk, hogy bizonyos előzetes kijelentéseket tegyünk. Tagadhatatlan ugyanis, hogy a 2008-as, Magyarország számára katasztrofális következményekkel járó világgazdasági válság után hatalomra kerülő Orbán Viktor súlyos, embert próbáló helyzetet örökölt. Az általa kezdetben meghirdetett polgárosodási koncepció, a polgári közepet megerősíteni szándékozó, a nemzeti érdekek védelmét előtérbe állító, a neoliberális gazdasági erőket visszaszorító elgondolás ellen sem nagyon hozható fel komolyabb ellenérv. Az ördög azonban, mint annyiszor a magyar történelemben, a részletekben s a követett metódusban rejtőzik. A magyar történelmi tapasztalat ebben a kérdésben nagy-nagy óvatosságra int. A két világháború között ugyanis a nagybirtok és a nagytőke túlsúlya miatt tagadhatatlanul szintén egy egészségtelen és igazságtalan gazdasági rendszer állt fenn. A kérdés tehát megismétlődött: mennyire lehet és szabad sebészi kést alkalmazni a tulajdonviszonyok átszabására. A két célkitűzés, azaz egyfelől a polgári-nemzeti közép erősítése, másfelől az erőteljes állami beavatkozás a piaci viszonyokba és a magántulajdon adott rendjébe ugyanis könnyen félreviheti a dolgokat. Ez történt a két világháború között, s végső soron erre az útra lépett az Orbán-rezsim is. S csak reménykedni tudunk abban, hogy a végeredmény kevésbé lesz tragikus, véres, egyéni és családi tragédiákba torkolló eseménysor.

A tulajdonosi szerkezet átalakításának módszerei és mellékkövetkezményei könnyen megkérdőjelezhetik s az ellenkezőjébe fordíthatják az eredeti, alapvetően helyes célokat. Felsorolni is nehéz ezeket a 'mellékkörülményeket', amelyek idővel nagyon is rendszermeghatározó tényezőkké léphetnek elő, de azért vegyük számba őket. Minden tulajdonátrendezés megteremti az 'aladárokat', azaz azt a réteget, amelyik csak a körülmények, s nem saját képessége, tehetsége miatt kerül kiváltságos helyzetbe. Ez a folyamat azonban ellentmond magának a polgári berendezkedés alapeszméjének, a versenyszellemű meritokratikus társadalomnak, mert nem valódi polgárokat teremt, hanem bár polgári nívón élő, mégis a hatalomtól függő alattvalókat, hűbéreseket. A lojalitás, a személyes kapcsolati háló fontosabbá válik a teljesítménynél. Továbbá az 'aladárok' miatt a valóban rátermettek könnyen választhatják a 'kivonulás' stratégiáját, ami az országhatárok nyitottsága miatt ma – nem úgy, mint a szocializmusban – nem ütközik különösebb akadályba. A tulajdonosi átrendezés szükségszerűen két antagonisztikus osztályt hoz létre, az átalakítók csoportját és magukat a veszteseket, az átalakítandók rétegét. A tulajdon sérthetetlenségének és a jogállamiság, a jogbiztonság elvének megsértése végül elbizonytalanítja magát a létrehozandó polgári közepet is, hiszen mindenki azt a tapasztalatot szűrheti le az eseményekből, hogy 'mindez velem is megtörténhet'. A költségvetési és az európai támogatási források megcsapolása révén keletkezett vagyonos rétegből soha sem lesz a tulajdont hatékonyan működtetni kész polgári közép, s a rendszer bukásával maguk is eltűnnek a történelem süllyesztőjében. Ez a tulajdonátszabási folyamat tehát egy olyan lejtő, amelyen nehéz megállni, ha nem is lehetetlen. Ennek a lejtőnek a legalján semmi más nem vár ránk, csupán a magyar polgárosodás immár ötödik nekirugaszkodásának az újabb kudarca.

A MAGYAR MENTALITÁSRÓL

Míg a fentiekben meglehetős biztonsággal támaszkodhattunk a kidolgozottabb politikatörténet és politológia, illetve a szociológia és a társadalomtörténet eredményeire, a történeti mentalitáskutatás, tehát a magatartásformák, gondolkodásmódok, attitűdök, sztereotípiák, előítéletek vizsgálata esetében könnyen ingoványos, zsombékos területre, az ún. nemzetkarakte-

rológia mocsarába tévedhetünk, mivel az értékszociológiai vizsgálatok csupán néhány évtizedesek, s történeti kiterjesztésük még nem történt meg. Ma még csupán azt látjuk, milyen irányok, módszerek vezettek zsákutcába, s nem azt, merre is kellene elindulni s alkalmasint milyen módszertan alapján. Nagy valószínűséggel ilyen zsákutcának bizonyult mentalitásunk ősiségének és ázsiaiságának feltételezése. Beöthy Zsolt, az irányzat egyik illusztris képviselője a 19. század legvégén a 'magányos lovas' képében találta meg a magyar mentalitás lényegét. „Az ősidők homályából egy lovas ember alakja bontakozik ki szemeink előtt – írja *A magyar irodalom kis-tükre* című, egyébiránt figyelemre méltó könyvében–, amint a Volga melléki pusztán nyugodtan áll és figyel. [...] Nyugodt; nem fél és nem képzelődik; csak az tartozik rá, amit lát, s a pusztai képeken és erős világításban edzett szeme mindent világosan lát, amit emberi szem egy pontról láthat. [...] Ennek a magányos lovasnak képe nemcsak az ősi magyarság életmódjából, hanem a magyar szellem mivoltából és fejlődéséből is sokat megmagyaráz" (Beöthy 1896, 1–2). Beöthy szerint ez az évezredes lovas-nomád tapasztalat rögzült a magyarságban bátorság, barbár büszkeség, egyenesség, szembenállási hajlandóság, valamint a szabadság szeretetének formájában. Mások ugyanebből az ázsiai 'hagyatékból' inkább a harcos, az uralkodónép motívumot emelték ki, hol negatív, hol pedig pozitív felhanggal. Karácsony Sándor egy sajátos, az európaitól eltérő társaslélektan következményeként kialakult mellérendelő észjárásban, valamint a passzív rezisztenciában találta meg ezt az ősi magyar mentalitást. Karácsony a közkézen forgó ún. magyar bűnök (szalmaláng, széthúzás, patópálkodás, sült galamb várása) mögött is ezt az ázsiai lelkületet sejtette. Ennek a nomád, ősi, ázsiai mentalitásnak a továbbélése a letelepült, alapvetően keresztény és földműves életmódot folytató 35–40 nemzedék után azonban több mint kérdéses, s akkor még nem is beszéltünk az ország népességének az egy évezred során bekövetkezett migrációs és etnikai átrendeződéséről.

Ugyancsak jórészt zsákutcába futottak azok a kísérletek is, amelyek a Mi a magyar? Mi a magyar most? kérdésre keresték a választ. Egyértelműen kiderült ezekből a kísérletekből, hogy egy ilyen általános, több száz évet, egymástól eltérő érdekű és kultúrájú társadalmi rétegeket átfogó magyar mentalitás létezésének feltételezése illúzió csupán, nincsenek ugyanis több évszázados konstans karaktervonások, s ennek kutatása alkalmasint lapos közhelyekhez, vagy, ami még rosszabb, bizonyos politikai irányzatok és ideológiák kiszolgálásához vezet. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az ilyen jellegű gyűjteményekben megjelent minden írás értéktelen vagy tévedés lenne, elég, ha itt csak Babitsnak a magyar jellemről írt tanulmányára vagy József Attila nagy, megrázó és igaz versére, a *Hazám*ra utalunk.

Nem tűnik túlságosan gyümölcsözőnek, továbbvihetőnek, ugyanakkor zsákutcának sem nevezhető Prohászka Lajos szellemtörténeti kísérlete,

amelyet *A vándor és a bujdosó* című könyvében fogalmazott meg. Prohászka műve jelentős filozófiai teljesítmény, invenciózus, szellemes, tele eredeti meglátásokkal és ötletekkel, amelyet még ma is öröm és élvezet olvasni. Mindenesetre sokkal inkább, mint a korszak többi lapos nemzetkarakterológiai kísérletét, hogy a fajelméleti-fajbiológiai vagy egyéb néplélektani fércmunkákról már szó se essék. Prohászka az egyes népek, népközösségek jellemzőit egy-egy szimbólumba, metafizikai képbe sűrítette (görög: kifejező, római: szervező, spanyol: quijotista, angol: telepes, német: vándor stb.), mivel elfogadta azt a neohegeliánus tézist, mely szerint ezek a jellemvonások nem a biológiai, nem természeti, s nem is a történeti fejlődés eredményei, hanem az 'objektív szellem' megtestesülései, amelyek egy-egy népet irányítanak. Ezekkel a népekkel és kultúrákkal szemben a magyar 'bujdosó', rejtőzködő lélek, akit leginkább a finitizmus, azaz a végességre, a lekerekítettségre, a lehatároltra való törekvés és a problematikustól, a megoldatlantól való idegenkedés jellemez. A magyar rokontalan, magára hagyott, meg nem értett, s nem szívesen látott jövevény Európában, következésképpen gyepűt húz maga köré a szó szoros és átvitt értelmében is. „A finitista – írja – állandó menekülésben van a tények elől, mivel úgy érzi, hogy ezek lehengerlik, elnyeléssel fenyegetik, s ezért, ha mégis visszatér hozzájuk, azt csak az ábrándozás formájában teheti. Ellenzékieskedésből és ábrándokból azonban lehetetlen uralkodni, valóságot formálni, anélkül, hogy meg ne nyomorítsa, szét ne dúlja – nem azokat, akiken uralkodni akar, hanem – önmagát. A magyarságnak még minden történelmi katasztrófáját e szellem idézte elő" (Prohászka 1936, 94.)

A tények elől való megfutamodásnak két legfontosabb formája a nemzeti múltba, valamint a kesergésbe való menekülés. A kitörést ebből az ördögi körből Prohászka nem tartotta lehetetlennek, hiszen a nagy Nyugat-járók Szenczi Molnártól Adyig éppen ezt az áttörést hajtották végre. S ebben oldja fel a látszólag feloldhatatlant: a Keletről jött rejtőzködni kénytelen, lenézett, idegen bujdosó végső soron megtalálhatja az utat a Nyugathoz. S talán Babitsnak igaza van akkor, amikor azt mondja a műről, hogy németesen, értsd túlzottan metafizikus, s talán Szekfűnek is, amikor azt veti a szerző szemére, hogy metafizikai konstrukciójához a történelmet szelektíven és egyoldalúan használja fel. Mégis a mű jól átgondolt egész, cizellált érveléssel, választékos nyelven, nem pedig magyar bűnök és erények agyoncsépelt, unalmas katalogizálása. S a végső céltételezés is pozitív és nagyszabású: az erős vitális gyökerekkel rendelkező magyarságnak a hanyatló, túlfejlődött Európa eredendő humanizmusának jóakaratú hívévé és továbbvivőjévé kell válnia. Nemes feladat, ha egy kicsit túlméretezett is számunkra!

Szűcs Jenő a magyar szellemtörténet nemzetkoncepciójának kritikusa arra a következtetésre jutott, hogy bár bizonyos nemzeti jellemvonásokat,

mentalitásbeli sajátosságokat tagadni értelmetlen, csínján kell velük bánni, nem lehet őket időtlenné tenni. „Ami mag ezután marad – írja Szűcs –, az valóságos történelmi képződmény, pszichológiai függvénye egy-egy társadalom sajátos fejlődésvonalának, s konkrét elemzést igényel. Nem »örök«, nem változatlan, nem a nemzeti lét feltétele, hanem az adott nemzeti fejlődés produktuma. Nem történelemformáló faktor, hanem a valóságos történelemformáló faktorok folyton alakuló függvénye. Nem a nemzeti lét kontinuitásának hordozója, hanem a történelmi mozgás derivátuma. Alapjában nem magyaráz meg semmit egy nép történetéből, hanem maga szorul magyarázatra" (Szűcs 1974, 308–309). Lényegében igaza van Szűcsnek, csakhogy a dolog még ennél is bonyolultabb, hiszen egy adott történelmi pillanatban, egy adott stratégiai-politikai szituációban a meghozott döntést igenis befolyásolhatja a politikai elit éppen akkor uralkodó, bár valóban nem örök, de történetileg kialakult mentalitása. Alapvetően történeti derivátum tehát, amely azonban időnként aktív alakítója, befolyásolója is lehet a történelem menetének.

Ha mindezek alapján egyrészt meghatározó, mintaadó társadalmi rétegeket, másrészt hosszú időn keresztül érvényes kulturális mintákat, attitűdöket keresünk a magyar történelemben, akkor két ilyen gondolkodásmódot, tehát a magyar mentalitást alapvetően meghatározó mintát találunk: a jobbágyi-parasztit és a nemesi-úri-dzsentrit. Úgy tűnik számomra, hogy ezek a minták sokkal inkább meghatározták a magyarság gondolkodásmódját, mentalitását a modern korban, mint az arisztokrata vagy a munkás körökből eredő ideálok. Talán nem lenne minden tanulság nélküli egy ilyen jellegű mélyebb történeti mentalitásvizsgálatot elvégezni. A kérdés tehát az, hogy a közismert jobbágyi-paraszti (hagyománytisztelet, az újításoktól való félelem, szorgalom, önkizsákmányolás, bizalmatlanság, csökönyösség, önzés, maradiság, irigység, úrgyűlölet) és a nemesi-úri-dzsentri (igazgatási tapasztalat, történeti érzék, uralmi hajlam, anyagiasság, túlfogyasztás, 'fenn az ernyő, nincsen kas' attitűd, individualizmus és önzés, látszatra törekvés, tekintélytisztelet, protekciós rendszer, cím- és rangkórság, jelszavas politika, passzív rezisztencia, 'úri' antiszemitizmus stb.) mentalitásjegyek mennyire voltak valósak a 19. és a 20. század során, s mennyire csupán a korszakban elterjedt közhelyek, téveszmék vagy csak részigazságok. Hogy a jobbágyi-paraszti mentalitásjegyek nem voltak etnikus jellegűek, sokkal inkább a közös európai paraszti munka- és életformából fakadtak, nos, ezt ma már egyértelműen kijelenthetjük, elég itt csak Hoffmann Tamás méltatlanul elfeledett grandiózus munkájára, az *Európai parasztok*ra utalunk (Hoffmann 1998–2001). A rendies jellegű dzsentri-úri mentalitással nem teljesen ez a helyzet, ez ugyanis a 19. század második felétől a 20. század közepéig valóban szinte unikális volt Európában. Ezt Szekfű Gyula nagyon találóan nevezte neobarokk társadalomnak és mentalitásnak, s ugyancsak ő, valamint Weis István írta le ezt a mentalitásformát a legpontosabban és legkimerítőbben (Szekfű 1934; Weis 1942, lásd még Gyáni–Kövér 2001, 258–291 és Léderer szerk. 1993). Itt tehát ugyanaz a probléma köszön vissza, mint amelyet a polgárosodás kapcsán már láttunk: a 20. századi magyar történelem sajátos alakulása miatt a középosztályban ez az úrinak nevezett mentalitás vált uralkodóvá, mintaadóvá, s nem az akkori Európában már uralkodó polgári mentalitás. Bár azt sem állíthatjuk, hogy ez utóbbi ne lett volna jelen a magyar középosztály bizonyos csoportjaiban, s nem is csak kizárólag annak zsidó és német rétegeiben.

A következő kérdés, hogy ezek a mintaadó mentalitásformák mennyire élték túl a 20. századi nagy kataklizmáit (1918–19, 1944–45, 1948–49, 1956, 1989). Azok az empirikus értékszociológiai vizsgálatok, amelyek Magyarországon a hetvenes évektől kezdve folytak, egyértelműen bizonyították, hogy a mentalitást meghatározó értékek nagyobb állandóságot mutatnak, mint a politikai változások. S ezen értékek némelyike mérhető hatást okozhat, mint ahogy ez történt a szocializmus összeomlásakor is. Ezek a vizsgálatok ugyanis megmutatták, nem okozva nagy meglepetést, hogy a magyar társadalomban a rendszerváltozás időszakában csökkent mind a klasszikus, mind pedig a hivatalos szocialista értékek fontossága, továbbá nagymértékben nőtt az anyagi értékek jelentősége (Füstös–Szakolczai–Tárnok 2013, 65). Hankiss Elemér ezt nevezte az individualista/egoista értékek túlhajtásának. Európai összehasonlításban a magyarok hedonistábbak, individualistábbak, de biztonságra törekvőbbek, valamint kevésbé alkalmazkodók, nonkonformistábbak, mint európai polgártársaik, s Magyarországot inkább az intézmények és az emberek iránti feltűnő bizalmatlanság, valamint a helyzettel szembeni nagyfokú elégedetlenség jellemzi (Füstös–Szakolczai–Tárnok 2013, 118. és 184–187). Továbbá a népesség kevéssé fogadja el az egyenlőtlenséget, s jellemző rá a szelektív normaértelmezés, valamint az állami paternalizmust elfogadó attitűd (Tóth 2010). Ezek a reprezentatív, de viszonylag kis mintán felvett vizsgálatok azonban mélyebb és rejtettebb, finomabb összefüggéseket és mentalitásbeli továbbéléseket nem képesek kimutatni. Ennek megfelelően azt ma még nem tudjuk egyértelműen megmondani, hogy bizonyos nyilvánvalóan meglévő dzsentri-úri mentalitáselemek, amelyeket naponta tapasztalhatunk (uralmi hajlam, 'rokonok', bizonyos vadászati szokások stb.), bár a kutatások szerint valóban nem általánosak, kérdés, hogy mennyire tömegesek, vagy mennyire csupán a média által felfújt egyedi esetek. S az is lehetséges, hogy amikor Magyarországot eléri a mindent elborító korrupció újabb hulláma, mint a Kádár-korszakban, a privatizáció során, vagy mint a mostani, orbáni rendszerben, akkor a kutatók és a lakosság nagy része ezt úgy értelmezi, mint az urambátyámos dzsentrivilág és mentalitás visszatérését. Ebben kétségkívül van igazság, ugyanakkor ezek a korrupciós formák és prakti-

kák más-más formában támadnak fel újra, s minden korszaknak megvan a maga preferált metódusa. A mostaninak minden bizonnyal a 'visszaosztásos' módszer, amely különösen pusztító formája a korrupciónak, mivel szétzilálja az alapvetően bizalmon és rögzített szabályokon alapuló polgári társadalom csíráit.

Mindezek alapján talán nem lenne minden tanulság nélkül való ifj. Leopold Lajos eredeti gondolatait követve újragondolni a magyar történelmet. Ő ugyanis a 20. század elején írt egy figyelemre méltó tanulmányt *Színlelt kapitalizmus* címen „A színlelt kapitalizmusból hiányzik az igazinak benső logikája, nem tör ki szervesen közös pontokba futó oksorokból, nem jelenik meg mint az adott szinten leggazdaságosabb, legbefejezettebb anyagi lét, mely a növekedésének ellenálló környezetet szétrepeszti. Nincs benne világtörténelmi tragikum, drámai feszültség, bűn és bűnhődés – csak helyzetbonyodalmai vannak. Idegen képlet, kirívó stílus a nemzet ősi törekvései között. Az a diszparitás terheli, hogy kívülről erőltették, s nem belülről nőtt kifelé. Általa nem az erősebb, hanem az éppen jelenlevő kerekedik felül: aki bírja, marja" (Leopold 1988, 322). Lehetséges, hogy Magyarországon nemcsak a kapitalizmus volt színlelt, kívülről oktrojált, hanem 1948 után a szocializmus és 1989 után a demokrácia is?

ÉRTELMISÉGI ÉS KULTÚRPOLITIKAI DILEMMÁK

Magyarország történelmében a kultúra és az oktatás, továbbá az értelmiségi réteg hagyományosan igen jelentős szerepet játszott. Hazánkat, mint általában minden csekély gazdasági potenciállal rendelkező kis országot, alapvetően a kultúrája határozza meg, elsősorban az jellemzi, kis túlzással azt is mondhatnánk, hogy Magyarország a kultúra által létezik vagy nem létezik. Nem véletlen, hogy nálunk a kultuszminisztérium – egészen a legutóbbi időkig – az egyik legfontosabb tárcának számított, s olyan intellektuális vagy politikai nagyságok vezették, mint Trefort Ágoston, Eötvös Loránd, Wlassics Gyula, Berzeviczy Albert, Apponyi Albert, Teleki Pál, Klebelsberg Kuno, Hóman Bálint, hogy csak a legismertebbeket említsük. A tárca – talán kissé paradox módon – még a szocializmusban is megőrizte kiemelt jelentőségét, az aczéli kultúrpolitika nélkül nehéz is lenne értelmezni a Kádár-rendszert. Ezzel szemben a rendszerváltozás után ez a terület teljességgel elveszítette stratégiai fontosságát. A győztes pártok általában ennek átengedésével fizették ki koalíciós partnereiket vagy éppenséggel a párton belüli ellenlábasaikat. Jól mutatja ezt a presztízsvesztést az a tény, hogy 1990 és 2017 között 15 kultuszminiszter váltotta egymást (tehát átlagosan kevesebb mint kétévente cserélődtek). Ha ehhez még hozzávesszük a több területet lefedő, borzalmas nevű és méretű Emberi Erőforrások Minisztériuma kulturális és oktatási államtitkárainak vetésforgóját, akkor az arány még ennél is rosszabb. Ezek az adatok jól mutatják ennek az ágazatnak a szinte elképzelhetetlen mértékű leértékelődését. A terület ma a szétesés és a káosz állapotába került. S ahhoz sem kell különösebb történészi tudás és tapasztalat, hogy kijelenthessük, bármiféle regeneráció szükséges, de nem elégséges feltétele a magyar tradícióknak megfelelő hagyományos kultuszminisztérium státuszának, presztízsének és financiális helyzetének helyreállítása. A kultuszminisztérium költségvetésének története egészen Klebelsberg Kuno halála óta úgy is leírható, mint az egymást követő forráskivonások története, s ami még ennél is rosszabb, a 'maradékelv' érvényesítésének terepe. Paradox módon a magyar értelmiségi és kulturális problémák sorában még ez a legegyszerűbben és legkönnyebben megoldható ügy. Ehhez csupán a kormányzati struktúra valamelyes átalakítása és a tárca költségvetésének európai szintű finanszírozása szükséges.

De mit kezdjünk a magyar értelmiség ősbetegségével, a szekértábor-logikával? A századforduló óta ugyanis, amikor Jásziék meghirdették az 'új Magyarország' szellemi koncepciójának rövidlátó és tragikus következményekkel járó stratégiáját – amihez persze hozzájárult az ellenoldal túlságosan merev, állagőrző politikája is, amelynek tüzét a jobboldal később még nagyobb hévvel szította –, ez a logika határozza meg az értelmiségi gondolkodást, s ez alól csak a legnagyobbak tudták kivonni magukat – ha egyáltalán ki tudott bújni ez alól bárki is. Alapvetően a lojalitáson, a személyes kapcsolatokon, azaz a kapcsolati tőkén, s nem a valós teljesítményen alapuló struktúra szinte törvényszerűen alakított ki erős csoportidentitásokat, szekértáborokat. Megfertőzte ez a gondolkodásmód Magyarországon még a hagyományos baloldal–jobboldal dichotómiát is, amelyen egyébként az európai szellemi egyensúly és demokrácia nyugodott a legutóbbi időkig. Magyarországon erre telepedett rá a pusztító népies–urbánus szembenállás, s ennek mélyén, sokszor kimondatlanul, a sikertelen zsidó asszimiláció és az antiszemitizmus. A szekértábor-logikának tehát súlyos következményei lettek a szellemi függetlenségre, a dolgok önmagukban és önmagukért történő megítélésére nézve. A 'mi kutyánk kölyke', a 'jó magyar ember', a 'nem használunk ezzel az ügyünknek', a 'mit szólnak ehhez majd a barátaim' meggondolások ugyanis eleve meghiúsították és meghiúsítják ma is a dolgok tárgyilagos, elfogulatlan és józan megítélését. Azt tehát, ami minden igazi szellemi tevékenység alapja, nevezetesen, Bocskai Istvánnal szólva, hogy a „dolgot ő magát nézzük", s ne a mellékes körülményeket és hogy kinek használok a véleményemmel. A szellemi-értelmiségi tevékenység során felmerülő nagyon-nagyon különböző kérdésekben (kit tartok nagy írónak, kit szeretek olvasni, mi a véleményem egy adott filmről, van-e posztmodern történetírás, elfogadom-e Erdei Ferenc kettős társadalomról szóló tézisét, hogyan ítélem meg a neoliberális világrendet, mi a vélemé-

nyem az orosz politikáról stb. stb.) más-más emberekkel juthatok azonos következtetésekre, állhatok azonos platformon vagy ellenkezőleg, keveredhetek vitába. Ez a mély, gyűlölködő megosztottság még az értelmiségi írások stílusára is hatással van, ezzel magyarázható ugyanis az a személyeskedő hangvétel, amely annyira jellemzi intellektuális vitáinkat. Az angol szellemi alkotások stílusát ismerők számára ugyanis szinte érthetetlen az ellentétes nézetek, érvek világos kifejtése helyett a rejtett utalások bonyolult rendszere, az írásokban elhelyezett 'mérgezett nyilak' garmadája, és az acsarkodó, kötekedő, durva hangnem. Végül a szekértábor-logika nem a kívánatos véleménypluralizmust növeli, hanem pontosan ellenkezőleg: behatárolja és egy csatornába tereli a különböző véleményeket. E rövid és hosszú távon pusztító szembenállás, azaz a lojalitásra, s nem a valós teljesítményre alapuló szekértábor-logika meghaladása nélkül sohasem fog kialakulni Magyarországon normális szellemi-értelmiségi élet, továbbá az értékek és érvek nemes párviadala.

VÉGÜL

S hogy a címben felvetett dilemma se maradjon megválaszolatlanul: államférfiak, önjelölt emlékezetpolitikusok, magukat illúziókban ringató szaktörténészek, vagy ami még ennél is rosszabb, hatalmat, pénzt és befolyást kereső, a múlttal üzletelő historikusok hiszik csak azt, hogy aki uralja a múltat, az uralja a jövőt is. A múlt ugyanis uralhatatlan, mint ahogy a jövő is. A múltat alkalmasint még objektív módon feltárni sem lehet, legfeljebb bizonyos korlátok között megközelíteni, többé-kevésbé hiteles képet alkotni róla. A mélyebb struktúrákat megvilágítani, a hosszabb folyamatokat értelmezni csak a legnagyobbak voltak képesek, egy Thuküdidész, egy Tacitus, egy Ibn Khaldún, egy Leopold von Ranke, egy Henri Pirenne, egy Arnold Toynbee, egy Marc Bloch vagy egy Fernand Braudel. Mint ahogy az orwelli állítás másik fele, nevezetesen, hogy aki uralja a jelent, az uralja a múltat is, szintén illúzió. George Orwell ironikus mondatai eredendően létező veszélyekre figyelmeztető, kritikus jelzések voltak csupán. A történeti tudat két alapvető formájának egyikét sem lehet ugyanis végső fokon ilyen emlékezetpolitikai eszközökkel befolyásolni. Egy nemzet történeti tudata nagy állandóságot mutat, s igazságaival, féligazságaival és tévedéseivel (lásd például Mátyás, az igazságos vagy Kádár János mint a legnépszerűbb 20. századi magyar politikus) együtt is csak lassan-lassan változik. Az igazi történeti kutatásra pedig, amely alapvetően műveken, kritikákon és vitákon keresztül hömpölyög lassan tova, semmiféle hatással nincs az ilyen fajta emlékezetpolitikai igyekezet és habverés. A legjobb, amit tehetünk: óvakodjunk ezektől! De a politikai és a gazdasági elit többet is tehet annál,

hogy békén hagyja az igazi történeti kutatást. Az ezzel való örökös foglalkozás ugyanis csalhatatlan jele az áltevékenységnek és a pótcselekvésnek, valamint a funkciók összekeverésének. A történelemmel ugyanis sok mindent lehet kezdeni, lehet értelmezni, lehet új megvilágításba helyezni, lehet finomítani az addigi képen, csak egy dolgot nem lehet: megváltoztatni és újrajátszani. A politikai elit pótcselekvésének tehát legbiztosabb jele, ha politikájának középpontjába az emlékezetpolitika kerül. Talán jobb lenne, ha a magyar elit, ahelyett, hogy azon búsongana, hol is veszett el egykori nagy dicsőségünk, mit is vesztettünk Trianonnal, s végül mit pusztított a kommunizmus, a jelen megoldandó feladataira koncentrálna és a jövő lehetőségeit fürkészné, azaz a fentiekben felvetett alapvető kérdésekre keresné a választ. Már csak ezért is, mert egyrészt a világtörténelem ma újra kimozdulni látszik a holtpontról, s a ma döntései hosszú-hosszú időre meghatározhatják majdani lehetőségeinket. Úgy tűnik ugyanis, hogy korszakhatárhoz érkeztünk, az egypólusú, amerikai dominanciára épült világ a vége felé közeledik, s a neoliberális, globális, deregulációra alapozott gazdasági rendszer egyenlőtlenségei és erkölcsi fogyatékosságai is megteremtették az ellenerőt: a politikai-gazdasági elit ellen mindenkor és minden eszközt megragadni és lázadni kész tömegeket. Ez viszont könnyen véget vethet a balközép és a jobbközép erőegyensúlyán és váltógazdaságán, valamint a középosztály erején alapuló demokráciáknak. Másrészt Magyarország az örökös megszakítottságból, az újrakezdések bűvös köréből csak úgy léphet ki, ha a magyar politikai, gazdasági és értelmiségi elitünk legalább minimális konszenzusra jut a jövőt, a hogyan továbbot illetően. Mert Ernest Renannak alapvetően igaza volt, amikor azt állította, hogy a nemzet közös emlék a múltból és közös terv a jövőre. 20. századi történelmünk legsúlyosabb kártétele, egy valóságos *morbus hungaricus,* magyar kór éppen az volt, hogy ebben, azaz a közös tervben soha nem tudtunk megegyezni, soha nem tudtunk egy tapodtat sem előrelépni. A 19. század végétől kezdve ugyanis függetlenségiek álltak szemben kiegyezéspártiakkal, urak parasztokkal, majd radikális progresszívek állagőrzőkkel, népiek urbánusokkal, nemzeti kommunisták internacionalistákkal, 'nemzetiek' 'liberálisokkal', súlyos Orbán-fóbiában szenvedők vakhitű orbánistákkal, kölcsönösen tagadva mindazt, amit a másik képvisel, s kölcsönösen kitagadva a nemzetből egymást, hazaárulónak, hitszegőnek vagy éppenséggel reakciósnak, fasisztának, nacionalistának bélyegezve a másikat. Mindenütt csak megvetés, ellenszenv, rosszindulat, gyűlölet és meg nem értés. Ezt a súlyos, mély és kontinuus törésvonalat és megosztottságot nem sikerült meghaladni a múlt század során. Mint ahogy a többi kardinális, nagy kérdésben (nyugati felzárkózás, nemzetegyesítés, versenyképes polgári osztály kialakulása, szerves építkezés, társadalmi szolidaritás, az oktatás- és kultúrpolitika jelentőségének felismerése) sem sikerült áttörést elérni. Talán mondani sem kell,

hogy mindez nem jelent pluralizmusellenességet, itt ugyanis csak a célok és értékek minimális konszenzusáról van szó, továbbá kölcsönösen elfogadott és kiszámíthatóan működő intézmények, játékszabályok megteremtéséről és intézményes garanciák biztosításáról. A múlt hagyatéka itt él velünk ma is, s a 21. század elején a megoldástól ugyanolyan távol vagyunk, mint a 20. században voltunk.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

BEÖTHY 1896 — BEÖTHY Zsolt: *A magyar irodalom kis-tükre*, Budapest, Athenaeum, 1896.

FÜSTÖS–SZAKOLCZAI–TÁRNOK 2013 — FÜSTÖS László – SZAKOLCZAI Árpád – TÁRNOK Orsolya: *Értékváltozás Magyarországon. 1978–2009*, Budapest, Present, 2013.

GYÁNI–KÖVÉR 2001 — GYÁNI Gábor – KÖVÉR György: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, Budapest, Osiris, 2001.

HOFFMANN 1998–2001 — HOFFMANN Tamás: *Európai parasztok. Életmódjuk története, 1–2.*, Budapest, Osiris, 1998–2001.

KOLOSI 2000 — KOLOSI Tamás: *A terhes babapiskóta*, Budapest, Osiris, 2000.

KOLOSI–TÓTH 2008 — KOLOSI Tamás – TÓTH István György: „A rendszerváltás nyertesei és vesztesei – generációs oldalnézetből" in KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport, 2008*, Budapest, TÁRKI, 2008, 15–45, *tarki.hu* = goo.gl/OEuhha

KOVÁCS KISS – ROMSICS szerk. 2011 — KOVÁCS KISS Gyöngy – ROMSICS Ignác (szerk.): *A mi 20. századunk*, Kolozsvár, Komp-Press, 2011.

KÖVÉR szerk. 2006 — KÖVÉR György (szerk.): *Zsombékok. Középosztályok és iskoláztatás Magyarországon a 19. század elejétől a 20. század közepéig*, Budapest, Századvég, 2006.

LÉDERER szerk. 1993 — LÉDERER Pál (szerk.): *Az úri Magyarország*, Budapest, T-Twins, 1993.

LEOPOLD 1988 — LEOPOLD Lajos: Színlelt kapitalizmus, *Medvetánc*, 1988/2–3., 321–355.

PROHÁSZKA 1936 — PROHÁSZKA Lajos: *A vándor és a bujdosó*, Budapest, Minerva, 1936.

RAINER M. 2011 — RAINER M. János: *Bevezetés a kádárizmusba*, Budapest, 1956-os Intézet – L'Harmattan, 2011.

ROMSICS 2005 — ROMSICS Ignác: *Magyarország története a XX. században*, Budapest, Osiris, 2005.

SZEKFŰ 1934 — SZEKFŰ Gyula: *Három nemzedék, és ami utána következik*, Budapest, Egyetemi Nyomda, 1934.

SZŰCS 1974 — SZŰCS Jenő: *Nemzet és történelem*, Budapest, Gondolat, 1974.

TOMKA 2014 — TOMKA Béla: „Gazdasági rekonstrukció Magyarországon az első világháború után: régi és új szempontok" in *Gróf Bethlen István és kora*, Budapest, Osiris, 2014, 75–95.

TÓTH 2010 — TÓTH István György: „A társadalmi kohézió elemei: bizalom, normakövetés, igazságosság és felelősségérzet – lennének..." in KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport, 2010*, Budapest, TÁRKI, 2010, 254–286, *tarki.hu* = goo.gl/YEg7lp

WEIS 1942 — WEIS István: *Hazánk társadalomrajza*, Budapest, Országos Közoktatási Tanács, 1942, *mtdaportal.extra.hu* = goo.gl/rNKfsb

TOVÁBBI SZAKIRODALOM

ABLONCZY Balázs: *Keletre, magyar! A magyar turanizmus története*, Budapest, Jaffa, 2016.

BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok, 1–4.*, Budapest, Magvető, 1986–1990.

GYÁNI Gábor: *Történészdiskurzusok*, Budapest, L'Harmattan, 2002.

GYÁNI Gábor: *A történelem, mint emlék(mű)*, Budapest, Kalligram, 2016.

GYURGYÁK János: *Ezzé lett magyar hazátok. A magyar nemzeteszme és nacionalizmus története*, Budapest, Osiris, 2007.

GYURGYÁK János: *A zsidókérdés Magyarországon. Politikai eszmetörténet*, Budapest, Osiris, 2011.

HANKISS Elemér: *Társadalmi csapdák és diagnózisok. Tanulmányok a hetvenes évekből*, Budapest, Osiris, 2004.

HANKISS Elemér et al.: *Kényszerpályán. A magyar társadalom értékrendszerének alakulása 1930 és 1980 között, 1–2.*, Budapest, MTA Szociológiai Intézet, 1982.

HUNYADY György (szerk.): *Nemzetkarakterológiák. Rónay Jácint, Hugo Münsterberg és Kurt Lewin írásai*, Budapest, Osiris, 2001.

„Kell-e nekünk Közép-Európa?" *Századvég* (különszám), 1989.

„Mi a magyar most?" *Szép Szó* (különszám), 1937. június.

MIHÁLYI Péter: „A gazdaság államtalanítása, 1988–1998" in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország évtizedkönyve. A rendszerváltás, 1.*, Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1998.

MORCSÁNYI Géza – TÓTH István György (szerk.): *A magyar polgár*, Budapest, Magvető–TÁRKI, 2016.

ROMSICS Ignác – SZEGEDY-MASZÁK Mihály (szerk.): *Mi a magyar?*, Budapest, Habsburg Történeti Intézet – Rubicon, 2005.

SIK Endre – SZEITL Blanka: „Polgárság a mai Magyarországon" in KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport, 2016*, Budapest, TÁRKI, 2016, 113–129., *tarki.hu* = goo.gl/A1kq8f

SZŰCS Jenő: *Vázlat Európa három történeti régiójáról*, Budapest, Magvető, 1983.

VALUCH Tibor: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, Budapest, Osiris, 2005.

Orbán Krisztián

SZÁZ ÉV SZORONGÁS

A magyar politika a felzárkózás ellen

CSAK KÖRBE-KÖRBE

A magyar politika immáron száz éve akadályozza az ország felzárkózását. Szorongó, a túlélésük felől bizonytalan rezsimek uralták az országot az elmúlt évszázadban, amelyek a következő rendszerváltástól való rettegésükben csak a saját uralmuk meghosszabbítására koncentráltak. Utóbbihoz viszont pénz kellett, nagyon sok pénz. A finanszírozást mindegyikük először a hazai vagyonok einstandolásával, majd külföldi szponzorok bevonásával oldotta meg. Az einstand aláásta a fejlett országgá válás alapkövetelményét, a tulajdonbiztonságot, és végső soron bölcsőjében fojtotta meg az ország évszázados álmát, a nyugati felzárkózást. A gazdaságilag szintet lépni nem tudó, az erőforrásokat a saját fenntartására pazarló, így egyre kiszolgáltatottabb rezsim lejárati idejét végül a külső finanszírozó helyzete határozta meg. Amikor pedig megbukott a rezsim, jött a következő, amelyik aztán ismét ezt az utat járta végig, a szorongástól az einstandon és a függésen át a biztos bukásig.

Ebben a közegben a féltudású (Orbán 2007) intellektuális buherálás nagyon is természetes reakció az elit tagjai részéről. Ezekben a rezsimekben ugyanis az önbecsülésen kívül semmi nem ösztönöz a nemzetközi színvonalú teljesítményre, a releváns tudás megszerzéséhez szükséges erőforrások viszont épp azok számára érhetők el könnyen, akiket nem az alkotás vágya hajt.

A szorongó rezsimek és a féltudású elit kölcsönösen újratermelik egymást. Előbbi lehúzza az utóbbit, amaz pedig intellektuális szürkeségében képtelen megakadályozni, hogy a következő rendszerváltás ismét csak szorongó berendezkedést hozzon létre (Orbán 2009).

A NER „csak" egy mélyebb probléma fájdalmas tünete. Az ország fundamentális baját nem Orbán Viktor rendszere jelenti, hanem a magyar politika működésének immáron egy évszázada velünk élő torzulásai. Ezek teszik a mindenkori rezsimet és rajtuk keresztül a magyar államot az ország felzárkózásának akadályává, sőt ellenségévé. Bár az egymást követő rendszerváltozások kudarcait a magyar politika betegsége okozta, a magyar elit volt az az orvos, amelyik nem kezelte betegét.

AZ EGYETLEN SIKERES FELZÁRKÓZÁSI PÁLYA

A nyugati fejlődési pályának az ipari forradalommal és a francia forradalommal kezdődő és mindmáig tartó, „modern" szakasza kiemelte a nyugati civilizációt az összes többi közül. A Nyugat rendkívül gazdag és erős lett, ami követendő mintává tette a többiek szemében. Elérhetetlen, megközelíthetetlen mintává. A nyugati modell pilléreit ugyanis rettentő nehéz reprodukálni. A jelenleg leginkább elfogadott magyarázat szerint három ilyen pillér van:

- a tulajdonjog hatékony védelme,
- a hatalommal rendelkezők megfelelő korlátozása,
- és hogy a politikai hatalommal megszerezhető vagyon mértéke eltörpül a tulajdon segítségével megszerezhetőhöz képest.

Ezek a feltételek biztosítják, hogy fennmaradjon egy olyan széles tulajdonosi réteg, amelyik végső soron korlátozhatja a politikai hatalmat. Erkölcsi támaszt, és ha kell, egzisztenciát ad a visszaéléseket feltáró közalkalmazottaknak, rendőröknek, ügyészeknek. Eltartja a politikai pártoktól független sajtót. Mindenekelőtt pedig életben tartja az önkény legnagyobb ellenfeleit, a magabíró kisközösségeket. Végső soron ez a széles tulajdonosi réteg teszi lehetővé a fékek és ellensúlyok rendszerének működését.

Mindez azért ilyen fontos, mert a politikus azért választotta hivatását, mert hatalomra akar kerülni és ott akar maradni. Ebből a vágyból azonban nem következik, hogy tettei során a közérdeket tartaná szem előtt. Épp ellenkezőleg: a csak a saját szempontjait érvényesítő, korlátok nélküli végrehajtó hatalom, függetlenül attól, hogy választásokon, szokásjogon vagy fegyvereken alapult, a történelem folyamán mindig a közérdek tartós csorbulását eredményezte.

A nyugati modell sem azért működik, mert a közérdeket más országokénál jobban szem előtt tartó politikusaik vannak. Még csak nem is azért, mert a szabályaik erősebben a közérdek irányába terelik a politikát. Mindez csak következmény. A modell lelke az a széles réteg, amelyik fenntartja és betartatja az ilyen szabályokat a végrehajtó hatalom birtokosaival.

A képlet tehát adott: azok az országok válnak fejletté, amelyeknél elegendően sok, az államtól független tulajdonos van.

Nem elég, ha van néhány, az államtól függetlenül is gazdag ember, mert az a felállás az állammal való összejátszáshoz, oligarchikus uralomhoz vezet. Ugyanilyen rossz, ha a tulajdonosi réteg szélesebb, de valójában állami osztogatásból vagy a piacvédelem hasznából él. Az ő túlélésüknek ilyenkor nincs hosszú távon fenntartható alapja, folyamatos a politikától való függésük, ezért nyilván nem is működhetnek fékként és ellensúlyként. Sőt, ők lesznek a hatalomnak a legszemellenzősebben tapsikolók, a leggátlástala-

nabb lakájai, hisz a legtöbbet veszíthetik egy politikai változással. Az állam kegyéből létező tulajdonosok valójában a mindenkori önkény támaszai, és ezzel a hosszú távú leszakadás elősegítői.

De ha az államhoz való közelség ennyire veszélyes, akkor mit tegyenek a felzárkózni vágyó országok? Náluk esély sincs arra, hogy a független és fenntartható tulajdonosi réteg alapját jelentő versenyképes vállalkozások szerves módon terjedjenek el, hisz a fejlett országok tőkeerős vállalatai még azelőtt megfojtják őket, hogy elérhetnék a túléléshez szükséges kritikus méretet. Ők nem mondhatnak le a vállalkozások, a tulajdonosok állami megsegítéséről – ami viszont jó eséllyel a kárhozat útján indítja el őket.

Ezt a dilemmát annyira nehéz feloldani, hogy a nekiveselkedő országok döntő többsége bele is bukott. A felzárkózási kísérletek története megannyi hirtelen meggazdagodó, az állam emlőjébe két kézzel kapaszkodó vállalkozóval van tele. Ezek az ún. járadékvadászok a pénzért cserébe végigasszisztálták vagy aktívan elősegítették a végrehajtó hatalom korábbi korlátainak lebontását, hogy végül az országukkal együtt visszazuhanjak oda, ahonnan indultak.

Volt viszont néhány ország, Szingapúr, Korea, Japán, Finnország és Írország, ahol átvágták a csomót. Természetesen mindegyik a maga egyedi útját követte, de legalább egy dolog nagyon is közös volt bennük: felzárkózási stratégiájukban kulcsszerepet kapott az export. A külföldről szerzett bevételek pedig erősítették a tulajdonosok államtól való függetlenségét. Továbbá az exportőrök folyamatosan ki voltak téve a védett hazai piacokon kívüli megmérettetésnek, és így rá voltak kényszerítve a fenntartható üzleti modellek, a versenyképes szakértelem kialakítására. Emiatt a hatalom a nagy állami támogatások ellenére sem gyűrte maga alá a tulajdonosi réteget. Még a demokratikusnak ma sem nevezhető Szingapúr és a kilencvenes évek elejének autokratikus Koreája esetében is igaz, hogy a végrehajtó hatalom „természetes" önkényét hatékonyan korlátozta az ország tulajdonosi elitje. Ennek eredménye pedig a nyugati modell pilléreinek sikeres adaptációja volt.

MAGYARORSZÁG SZÁZÉVES KITÉRŐJE

Nálunk nem ez történt. A Monarchia részeként még a nyugati modellt építettük, és erről a pályáról nem Trianon lökött le minket, hanem az arra adott válaszaink.

A Horthy-rendszer lábbal tiporta a tulajdonjogot, hogy aztán Rákosi és Kádár kiterjessze ezt a logikát annak természetes konklúziójáig. Mindeközben meredeken zuhant a végrehajtó hatalom korlátozásának lehetősége. Ezzel párhuzamosan az államhoz való közelség egyre fontosabb forrása lett a meggazdagodásnak. Kezdve az őrségváltás jegyében kiosztott állami koncessziókkal, majd a zsidó vagyonok szétosztásával, hogy aztán a kommunizmus idején már csak az állam segítségével lehessen pénzhez jutni. A hatalmon lévőket pedig semmi nem is szorította a közérdek érvényesítésére, így csak azzal foglalkoztak, hogy minél inkább meghosszabbítsák saját hatalmukat.

Az 1920 és 1990 közt elkövetett bűnöket és hibákat aztán a posztkommunista rendszer sem orvosolta. Egyrészt demonstrálta, hogy mifelénk a tulajdonjog szentségét nemcsak a diktatúrák tagadják, hanem a demokratikus berendezkedés is. A régi tulajdonosok nem kapták vissza elvett javaikat, az állami vagyont pedig nagyon gyorsan és valódi ellenőrzés nélkül privatizálta a kormány. Másrészt az államhoz való közelség megint jobban fizetett, mint bármi más. Ráadásul az exportpotenciállal rendelkező nagy cégek szinte mind tönkrementek vagy külföldi kézbe kerültek. Így aztán számottevő független tulajdonosi réteg sem jött létre. A végrehajtó hatalom hatékony korlátozása megint csak álom maradt.

A NER szintén többször illusztrálta, hogy a tulajdonjognak nincs valódi védelme Magyarországon (például magánnyugdíj, nyerőgépek, trafikok). Mint ahogy azt is, hogy nálunk sokkal jobban megéri a politikához dörgölőzni, mint valódi értéket teremteni. Ebben a felállásban aztán a végrehajtó hatalom könnyedén iktatta ki a már korábban is nagyon gyenge fékeket és ellensúlyokat a magyar politikai rendszerből.

Az elmúlt száz évben mind a négy hosszabb életű rezsim (Horthy, Kádár, posztkommunista, NER) azt ígérte, hogy az ő irányításukkal utolérjük majd a Nyugatot. Valószínűleg hitték is, amit ígértek. A valóságban azonban valamennyi épp e cél ellen dolgozott. A rezsim fenntartásának imperatívusza ugyanis rendre kikényszerítette a nyugati modell pilléreinek aláásását.

Így aztán száz éve nem tudjuk megközelíteni az 1910-es felzárkózási szintünket (a vásárlóerő-paritáson számított egy főre eső GDP-nk a németekéhez és az osztrákokéhoz kb. 20%-kal, a csehekéhez kb. 25%-kal állt közelebb akkor, mint 2015-ben). Ráadásul semmi okunk azt feltételezni, hogy az uniós pénzesőből lassan kifelé tartó országunk a következő évtizedben jobban muzsikálna.

A SZORONGÓ REZSIMEK ORSZÁGA

De miért ilyen destruktív a magyar politika? Mi az a közös pont a Horthy-, a Kádár-, a posztkommunista érában és a „nemzeti együttműködés" rendszerében, ami miatt mindegyik ellehetetlenítette a nyugati modell pilléreinek megerősödését? Mi vitte rá az összes rezsimet arra, hogy erőszakot tegye-

nek a tulajdonjogon? Hogy akár jobb meggyőződésük ellenére is az államon élősködőket hozzák helyzetbe? Hogy végül a közérdek követésének még a látszatát is elhagyják és csak a saját hatalmuk meghosszabbítására koncentráljanak?

Ezek a rendszerek bizonytalanok voltak önmagukban, pontosabban a hosszú távú túlélésükben. Egyiküket sem fogadta el ugyanis „magától értetődőnek" a magyar társadalom döntő többsége. Ennek híján viszont a nagyobb nehézségek idején szinte automatikusan merült fel a rendszerváltás gondolata. E lehetőség baljós árnyát az egyes rezsimek irányítói, egyébként teljes joggal, személyes egzisztenciális fenyegetésként élték meg. A „magától értetődés" hiánya így végső soron szorongó rezsimeket eredményezett.

A Horthy-rendszer királyságnak hívta magát, hogy az ezeréves legitimációs intézmény segítségével kompenzálja azt a tényt, hogy egy forradalmak által felforgatott országban végső soron fegyverrel ragadta magához a hatalmat. Közben azonban 1921-ben fegyverrel kergette el a visszatérni próbáló királyt. A király nélküli, sőt, királyellenes királyság fából vaskarikája nem is enyhített lényegesen a rendszer alapvető bizonytalanságán. A hosszú távú stabilizálás egyetlen lehetséges útjára, a magyar társadalom legalapvetőbb igényének kielégítésére viszont meg sem próbáltak rálépni Horthyék. A háború, a forradalmak, Trianon és a hiperinfláció által az eredeti világából kiforgatott, óriási szegénységben élő magyar tömegek alapvető szociális követelése, az országon belüli ordító vagyoni egyenlőtlenségek kezelése elől ugyanis elzárkóztak. Így aztán valóban indokolt volt a rendszer jövőjével kapcsolatos állandó szorongás. Amint azt Ungváry Krisztián *A Horthy-rendszer mérlege* című remekművében bemutatta, 1931-től, a nagy gazdasági válságtól kezdődően a rezsim folyamatos visszavonulásra kényszerült az alapjait megkérdőjelező, szociális forradalmat követelő plebejus erőkkel szemben.

A Kádár-éra még reménytelenebb alapokra épült. Idegen fegyverekkel, egy jelentős részben baloldali, nemzeti felkelés vérbe fojtásával született, és ez a bűne az utolsó pillanatáig kísértette. Nem csoda, hogy vezetői még a rezsim létezésének értelmét sem tudták máshogy meghatározni, mint hogy az alternatíva (egy Münnich- vagy később egy Biszku-rezsim) rosszabb lenne. Nem is tekintette magától értetődőnek a kommunista uralmat senki az országban („Ne félj, Iljics, nem tart ez örökké").

Az 1990-ben létrejött posztkommunista rezsim deklarált alapelvei – a demokrácia, a széles körű szabadságjogok, a szociális piacgazdaság víziója – talán összhangban voltak a társadalom többségének elképzeléseivel. A mindennapi gyakorlat, a megvalósult szabályrendszer azonban sokkal inkább a kommunisták sikeres átmentési kísérleteként csapódott le. A volt MSZMP-vezetők, a munkásőrök, az ügynökök, de még a körmös Bauer is érinthetetlenek maradtak, miközben az elszegényedő ország újgazdagjai és

véleményformálói rendre a nyolcvanas évek rendszerhű elitjéből kerültek ki. A felszínen antikommunista berendezkedést elsősorban a Kádár-rendszer haszonélvezői uralták. „Tetszettek volna forradalmat csinálni" – mondta erre Antall József, megvallva a rezsim eredendő bűnét. A formális és a valódi hatalmi viszonyok közt meglévő óriási feszültséget csak az igazság elfedésével és a természetes igazságérzet elfojtásával lehetett fenntartani. Ezért nem kockáztathatta meg Horn Gyula, hogy az 1994-es választásokat toronymagasan megnyerő volt állampárt, az MSZP egyedül kormányozzon, és ezért jelentette a rezsim haláltusájának kezdetét az őszödi beszéd.

A NER ugyanezen az úton indult el és jutott még messzebb. A kétharmad nagyon ritka konstelláció eredménye volt: a vezető nélküli MSZP gyakorlatilag feladta a választást, a szabályok pedig lehetővé tették, hogy 53%-os szavazataránnyal teljhatalmat szerezzen egy párt. Ez a többség választási győzelemnek ugyan jelentős volt, rendszeralapításhoz viszont vékony talapzatot jelentett.

Ezért az össznemzeti felhatalmazásra hivatkozó NER-vezetők fajsúlyos intézkedéseiket rendszerint titokban készítették elő, és „az éjszaka leple alatt", lehetőleg salátatörvénybe rejtve passzírozták át a parlamenten. A sehol le nem írt, de a rezsim mindennapi működését valójában meghatározó szabályoknak pedig még ekkora elfogadottságuk sincs. Így aztán nem szabad, hogy a be nem avatottak közül bárki is a függöny mögé lásson. Közben a színpadon a valóságot elfedni hivatott, fókuszcsoportokon tesztelt előadás zajlik.

A szakadék a magánérdekek mentén alakított valódi és a magyar emberekről szóló elmesélt világ közt azonban émelyítően mély. Ha csak egy kicsi ablak is nyílna az előbbire, akkora kontrasztot látna a magyar szavazó, amekkorát nem biztos, hogy elbír a rezsim beágyazottsága. Ezért aztán a NER éppen olyan szorongó rezsim, mint elődei. Mobiltelefonos „propagandaalkalmazás" létre redukálták a magyar sajtó nagy részét, de még így is életveszélynek élik meg egy mások által kezdeményezett népszavazás gondolatát. Vagy annak a lehetőségét, hogy akár a leggátlástalanabb, legnépszerűtlenebb NER-huszár nyilvánosan bukjon. De az elkerülhetetlen fideszes érintettségek miatt szóba sem kerülhetnek az ügynökakták, a kilencvenes évek maffia- vagy a kétezres évek oligarchavilágának sötét titkai sem.

A saját túlélésük miatt szorongó rezsimek irányították Magyarországot az elmúlt száz évben. Ez azonban nem akadályozta meg őket abban, hogy évtizedekig uralkodjanak.

SZORONGVA, DE A HATALOMBAN

A szóban forgó rezsimek vezetői előbb-utóbb valamennyien felismerték berendezkedésük veleszületett gyengeségét. Amikor pedig ez megtörtént, mindannyian ugyanúgy reagáltak, fokozatosan bebetonozva ezzel a Trianon utáni magyar politika új aranyszabályait.

Elsősorban erősíteni próbálták híveik hatalmi helyzetét. Amilyen döntési pozícióba csak lehetett, az elkötelezett embereiket helyezték, és az állam erejét felhasználva kistafírozták támogatói bázisukat. Másodsorban egyenlőségjelet tettek a rendszerük és a nemzet túlélése közé, hogy aztán óriási elánnal lépjenek fel minden vélt vagy valós rendszerkritikával szemben. Aki nem deklarálta a rezsim iránti lojalitását, azt illegitimnek bélyegezték. Utóbbiból aztán bebörtönzések, lánchídi csata, szemkilövés vagy épp kopaszok általi agresszió következett. Harmadrészt pedig időről időre osztogatással próbálták fenntartani a magyar társadalom nyugati felzárkózásba vetett hitét.

A hatalommegtartás e szentháromsága – foglald el az összes fontos pozíciót, kooptáld az ellenzéked egyik és nyomd el a másik felét, időnként szórj egy kis pénzt a nép közé – nagyon sikeres volt. A Horthy-rendszer túlélte a nagy gazdasági világválságot és végül összesen 25 év csak megadatott neki. Kádár úgy regnálhatott bábként 33 éven át, hogy közben az országban nem alakult ki a lengyelhez hasonló, de még cseh típusú ellenzékiség sem. A posztkommunista rezsim húsz extra évet adott a nyolcvanas évek réges-rég lejáratódott elitjének. A NER-ről pedig minden hajmeresztő húzása ellenére sem látni, hogy mikor bukna meg.

A FÉLELEM BÉRE: EINSTAND ÉS FÜGGÉS

A túlélésnek azonban minden alkalommal ugyanazok a mellékhatásai voltak: a tulajdonbiztonság csökkenése és az egészségtelen külföldi kiszolgáltatottság erősödése. Így pedig egyre inkább letértünk a nyugati fejlődési pályáról.

Ez a túlélési stratégia nagyon-nagyon sok pénzbe kerül. Először is el kell tartani a saját kádereket. Fel kell hizlalni a saját oligarchákat, etetni a parancsra bármit végrehajtó tisztviselőket, koncot kell dobni a lojális ellenzéknek és meg kell fizetni a párt talpasait. Másrészt meg kell jutalmazni a törzsszavazókat. Nekik legalább annyira elégedetteknek kell lenniük, hogy a nehéz időkben is bátran felvállalják a munkahelyükön, a lakóközösségükben, a szülői értekezleten, hogy a rezsim hívei. Amelyik rezsimet ugyanis már a támogatói is szégyellik, az nagyon hamar elbukik. Harmadrészt, és ez a legdrágább dolog, biztosítani kell, hogy a társadalom többségének elkölthető jövedelme trendszerűen nőjön, hogy legalább a felzárkózás reménye megmaradjon nekik. E bizonytalan rezsimek számára ugyanis a széles körű reménytelenség *mindig* a rendszerváltás rémét vetíti előre.

A magyar állam sosem tudott annyi adót beszedni, hogy ezt a stratégiát tartósan finanszírozza. Ezért aztán az aktuális rezsimek nagyon hamar rákaptak a hazai magántulajdon könnyű ízére. Amikor ez már nem volt elég, akkor külföldi támogatók után néztek, akik valamilyen fausti alku részeként hajlandók voltak az aktuális rezsim hatalomban tartását pénzelni.

Horthyék legfontosabb hatalmi bázisát a nagybirtokosok jelentették, így az ő vagyonukhoz nem nyúlhattak. A honi zsidó tulajdon viszont nagyon hamar a célkeresztbe került. Először csak indirekt módon, a főleg zsidó tulajdonú cégek által dominált piacok állami újrafelosztása által, majd közvetlenül is, a vagyontárgyak einstandolásával igyekeztek kielégíteni a rezsim támaszainak igényeit. Bármennyire is sokat raboltak el, a nagy válságban megroppant országban ennél több kellett a sok milliónyi elszegényedett ember vízfelszín felett tartásához. Ezért aztán a németekhez fordultak, akik túlárazott vásárlásokkal segélyezték a magyar államot (a téma nemzetközi szakirodalma, különösen Werner Abelshauser és Larry Neal munkái, egyértelműen cáfolják azt a fel-fel bukkanó hazai vélekedést, hogy valójában mi dotáltuk volna a németeket). Cserébe viszont iszonyatos árat fizettünk, hisz az öngyilkosság felé menetelő Berlinhez láncoltuk magunkat.

Kádár és csapata még kevesebbet várt az einstanddal. Már 1959-ben beindították a téeszesítési hullámot, amely két év alatt a magyar paraszti birtokok túlnyomó többségét állami kontroll alá hajtotta, hogy aztán jövedelmüket a rezsim politikai céljai mentén osszák szét. Ez a pénz azonban nem sokáig volt elég, ezért Kádárék is a külföldhöz fordultak. 1968-tól kezdődően a Szovjetunió nyomott árú olajértékesítéssel szubvencionálta a magyar gazdaságot (az ellentétes honi legendák cáfolatára lásd MARRESE–VAŇOUS 1983). Amikor pedig ez sem volt elég, turbóra kapcsolt nyugati eladósodásunk (a kérdés alapműve MONG 2012). Ez a kettős, szovjet és nyugati függés aztán teljesen leszűkítette a rezsim mozgásterét is.

A posztkommunista berendezkedés szintén a tulajdonviszonyok átalakításával nyitott, bár hazai magántulajdon híján a korábbiakhoz képest egy kis csavarral. Az óriási állami vagyont privatizálta tolvajokat megszégyenítő gyorsasággal multinacionális cégeknek, hogy aztán a befolyó devizából megvásárolhassa a magyar társadalom nyugalmát. Így nálunk nem bányásztüntetések és hajógyári sztrájkok, hanem majd egymillió rokkant- és korengedményes nyugdíjas szimbolizálta a kilencvenes éveket. A klienseket és csókosokat pedig részben a kisebb, főleg önkormányzati ingatlan privatizációk, részben pedig a számukra kényelmes helyzetet teremtő rendszer fennmaradásában érdekelt multinacionális cégek stafírozták ki. De ez a pénz sem volt elég mindenre, és a Medgyessy fémjelezte jóléti rendszerváltás elnevezésű idiotizmust már csak gyors nyugati eladósodással lehetett finanszírozni. A posztkommunista rezsim túlélése ettől kezdve már teljes

egészében a tőkepiacok helyzetétől, illetve Magyarország ottani megítélésétől függött.

A NER is hasonló úton jár, mint elődei. A hazai tulajdon újraosztásával kezdték: gyorsan elvették és felélték a magánnyugdíjvagyont, einstandolták a trafikokat, a nyerőgépüzletet, a reklámfelületeket, a sajtó jelentős részét és megannyi vállalkozást. Ahhoz azonban, hogy széles körben jövedelememelkedést biztosítsanak, megint csak a külföldre volt szükség. Az Európai Unió a magyar történelemben példa nélkülinek számító nagyságrendű összeget, hét év alatt több mint tízezer milliárd forintnyi támogatást küldött Magyarországra. Ehhez jött még az az ezermilliárd forint, amelyet rendkívüli adók formájában a külföldi tulajdonú bankoktól csapolt le a NER. A hazánkra záporzó pénzeső lehetővé tette a nyugati felzárkózás illúziójának életben tartását, így végső soron biztosította a rezsim túlélését. Ha azonban elzáródna a pénzcsap, akkor már évi kétezer milliárd forint, valamint az ahhoz kapcsolódó munkahelyek, az abból finanszírozott bérek és az így fizetett kliensek hiányoznának a NER Magyarországából.

Az elmúlt száz évben mindegyik hazai rezsim nekilátott a tulajdonviszonyok öncélú újraszabásához és meg sem állt addig, amíg az ezzel kapcsolatos elképzeléseit át nem verte a magyar állam intézményrendszerén. Amikor pedig ez a pénz elfogyott, a külföldhöz fordultak és pumpolták azt egyre nagyobb intenzitással. Egy idő után pedig sorsuk összeforrt a külföldi finanszírozójukéval.

BUKÁS ÉS LESZAKADÁS

A mindenkori rezsim szempontjából a függés bizonyult a fontosabb kérdésnek. Amíg ugyanis valamelyik nagyhatalom finanszírozta a hatalommegtartási stratégia költségeit, addig az aktuális rendszer is életben tudott maradni. Amikor azonban kiesett a szponzor, a hitleri Németország, a Szovjetunió, vagy amikor 2008-ban hirtelen befagytak a nyugati berendezkedéshez köthető nemzetközi tőkepiacok, akkor nagyon hamar vége lett a kitartott rendszer életének is. A NER jövője is elválaszthatatlan legfontosabb finanszírozója, az Európai Unió sorsának alakulásától.

Ez azonban csak az uralmon lévők perspektívája. Az ország jóléte szempontjából viszont nem ez, hanem a visszatérő einstand jelentette és jelenti az igazi problémát. Ez ugyanis aláássa a nyugati fejlődési modell mindhárom meghatározó pillérét. Nálunk visszatérően sérült és sérül a tulajdonbiztonság elve. Közben a hazai vagyon két-három évtizedenként megismétlődő újrafelosztása és a mindenkori csókosok menetrend szerinti feltőkésítése azt is jelenti, hogy politikai hatalommal lényegesen nagyobb pénzhez lehet jutni, mint alkotó, értékteremtő munkával. Ennek következtében pedig nem is alakulhat ki valódi kontroll a hatalmon lévők fölött. Ez a nyugati modell szöges ellentéte.

A közepes fejlettségű országoknál, mint amilyen hazánk is, a fenti megközelítés a gazdaságtörténetben számtalanszor megfigyelt következményekhez vezet. Az érintett gazdaságok nem képesek a fejletté váláshoz elengedhetetlen hatékonysági szinten működni. Ezt a szintet ugyanis csak akkor lehetne elérni, ha a legfontosabb befektetési és működtetési döntéseket olyan emberek hoznák, továbbá a szabályozási kérdésekben olyan emberekre hallgatnának, akik világszinten értékelhető tudással rendelkeznek az adott témában. Ehhez viszont a valódi értékteremtő tevékenységet végzőknek kellene fújniuk a passzátszelet az adott országban. Ezzel szemben rendszerint a másokon élősködő ún. járadékvadászok teszik ezt, akik ha akarnának sem tudnának fejlett gazdaságot építeni. Így a felzárkózás elakad, majd visszájára fordul.

Ez a pálya szépen le is írható a rendelkezésre álló adatainkkal Kádárék és a posztkommunista rezsim esetében. Bár a Horthy-rendszerről nincsenek megfelelő mélységű elemzéseink, gyakorlatilag lehetetlen, hogy ne rombolta volna drámai mértékben a gazdaság termelékenységét a legtapasztaltabb befektetők és üzletemberek működésének tudatos korlátozása – hogy Auschwitz hatásáról ne is beszéljünk.

A NER pedig az első évek szégyenlőssége után immáron nyíltan a zászlajára tűzte a hazai járadékvadászok uralta gazdaság megteremtését. Erre és nem másra utalt Lánczi András, amikor azt mondta, hogy „amit [a rezsim kritikusai] korrupciónak neveznek, az gyakorlatilag a Fidesz legfőbb politikája". Bár ez a stratégia a NER életének meghosszabbítása szempontjából logikus választás, az ország számára nem jelent mást, mint a nyugati modelltől való távolodást, a felzárkózási esély ismételt elszalasztását.

HOGYAN TOVÁBB, MAGYAR ELIT?

A NER-rel negyedszerre léptünk ugyanabba a folyóba. Biztosra vehetjük, hogy ez a rezsim is meg fog bukni. Valószínűleg azonban nem Orbán Viktor következő választási veresége alkalmával. Ahogyan az ő 1998-as győzelme sem hozta el az MSZP-re szabott posztkommunista rendszer végét, ugyanúgy a NER is talpon maradna hasonló esetben. Egy rendszerváltáshoz földindulás kell, amit az elmúlt száz évben mindig az ország külső finanszírozásának megingása hozott el.

A felzárkózási esélyeink szempontjából azonban nem az időzítés az igazi kérdés, hanem hogy hogyan lehetne a következő rezsimet kiszakítani a magyar politika százéves szorongásából, mi kell ahhoz, hogy ez „magától értetődő" lehessen a politikai közösség döntő többsége számára. Hogy így

aztán megengedhesse magának azt a luxust, hogy ne rombolja, hanem erősítse a nyugati modell pilléreit Magyarországon. Hogy végre teljes mellszélességgel támogathasson egy exportalapú felzárkózási stratégiát.

Ezt a folyamatot a magyar elitnek kell elindítania. Nem a levitézlett egykori és jelenlegi kurzuslovagoknak, akik számos, hagyományosan az elithez társított pozíciót birtokoltak vagy birtokolnak, hanem azoknak, akik valódi teljesítménnyel próbálják megkülönböztetni magukat. Ha úgy tetszik, a „teljesítményelitnek".

Először is el kell engedni a rezsimkonform politikát. Ahogy Tölgyessy Péter rámutatott, nemcsak a kormány, de a parlamenti ellenzék is a NER része. Le kell továbbá számolni azzal az illúzióval, hogy a rendszer megreformálható vagy konszolidálható. A jobbító szándékú kezdeményezések ugyanis előbb-utóbb beleütköznek a NER túlélési ösztönébe, és akkor vagy elhalnak, vagy a hatalom a saját céljainak megfelelően torzítja el őket.

Ez a helyzet is rímel az elmúlt száz évre. Az 1968-ben indított új gazdasági mechanizmus minden jó szándéka ellenére sem vihette az országot közelebb a Nyugathoz, mert amint beindult, maga a rezsim fojtotta meg. De ugyanígy eleve bukásra ítéltetett a posztkommunista rezsim legnagyobb szabású reformja, a magánnyugdíjrendszer. A tervezőasztalon még kifejezetten előremutató elképzelésből a megvalósítás során a rezsim működését kiválóan leképező járadékvadász szisztéma alakult ki.

Az új magyar elit politikában tevékenykedni vágyó részének nincs más választása, mint a NER biztosította kereteken kívül politizálni. Így persze nincs állami támogatás és nincsenek garantált MTI-megjelenések sem. Cserébe viszont elkerülhető a rezsim általi kompromittálódás, ami annak idején megakadályozta, hogy az 1990-es rendszerváltó politikai réteg és a 2010 utáni Fidesz megnyissa az ügynökaktákat vagy feltárja a korábbi gazemberségeket, azaz hogy legalább egy megkésett kísérletet tegyenek a magától értetődő rendszer kialakítására.

De az új magyar elitnek van más, a politikánál fontosabb feladata egy szorongás nélküli rezsim előkészítésében. Olyasmi, amit tényleg csak az elit végezhet el.

Ahogyan az ország távolodik a Nyugattól, úgy válik egyre fontosabbá, hogy az elit tagjai legalább a saját személyes felzárkózásukat megvalósítsák. Külföldi tanulmányok, nemzetközi szintű munkahelyek és alkotások, exportra termelő vagy szolgáltató vállalkozások: ezek az egyéni felzárkózás csatornái. Nem fogjuk velük megváltani Magyarországot, de minden egyes ilyen lépéssel elősegítjük, hogy egy esetleg létrejövő „magától értetődő" rezsimnek legyen kiket támogatni és mintaként állítani.

Az egyéni felzárkózások sorozatán túl az elit felelőssége lenne megválaszolni azt, hogy mitől is lehetne egy új berendezkedés „magától értetődő" a magyar politikai közösség számára. Mert erről egyelőre szinte semmit

nem tudunk. Ha pedig nem akarjuk, hogy a jövő rendszerváltói, 1990-es és 2010-es elődeikhez hasonlóan, a saját rövid távú szempontjaik mentén alakítsák ki az új rezsimet, akkor válaszokra lesz szükség.

A siránkozás és átkozódás helyett példát és utat kell mutatni. A mainál sokkal több példát arra, hogy itthonról is lehet nemzetközi szinten alkotni, és utat egy „magától értetődő" új rezsim felé.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

MARRESE–VAŇOUS 1983	Michael MARRESE – Jan VAŇOUS: *Soviet Subsidization of Trade with Eastern Europe: a Soviet Perspective*, Berkeley, University of California, 1983.
MONG 2012	MONG Attila: *Kádár hitele. A magyar államadósság története 1956–1990*, Budapest, Libri, 2012.
ORBÁN 2007	ORBÁN Krisztián: *A féltudású magyar elit*, 2007, *index.hu* = goo.gl/1xw8U
ORBÁN 2009	ORBÁN Krisztián: *A negyedszázados esély, avagy a féltudású politikai elit alkonya*, 2009, *index.hu* = goo.gl/s2YLku

Boda Zsolt

NEM, ENNÉL MÉG NEM TALÁLTAK KI JOBBAT

A demokrácia kultúrájának megerősítése

Az utóbbi időben egyre többet lehet hallani arról, hogy a demokrácia válságba jutott. Az állításnak több verziója van forgalomban aszerint, hogy a megfogalmazói mit értenek demokrácia alatt vagy hogy milyen előjellel kezelik a demokrácia – állítólagos – válságát. Ami az első szempontot illeti, van, aki szerint csak a nyugati típusú liberális demokrácia (és a hangsúly itt a liberálison van) szembesül növekvő problémákkal, ami nem zárja ki, hogy más jellegű, de alapvetően demokratikus politikai rendszerek virágozzanak, akár az előző romjain is. Mások viszont úgy érvelnek, hogy a demokrácia mint olyan került hátrányba az autokratikus rendszerekkel szemben, amelyek hatékonyabban működnek, gyorsabb és effektívebb döntéshozatalra képesek, ráadásul gazdaságilag is sikeresebbek. Ezt igazolná az a tény is, hogy a demokrácia terjedése az utóbbi évtizedben megállt, és több országban visszarendeződés következett be. Ami pedig az előjelet illeti, míg egyesek sajnálkozva állapítják meg, hogy a demokratizáció folyamata megakadt, addig mások üdvözlendő fejleménynek tartják, hogy a „túlhajtottan liberális", „kozmopolita" nyugati demokrácia önkorrekcióra kényszerül. A demokrácia jelenéről és jövőjéről zajló vita világszerte folyik, és olyan fejlemények, mint a populista pártok előretörése, a Nagy-Britannia EU-ból való kilépéséről döntő népszavazás (Brexit) vagy Donald Trump amerikai elnökké választása különös aktualitást kölcsönöznek neki.

A polémiának azonban van hazai szála, méghozzá több vonatkozásban is. Orbán Viktor 2014-es híres-hírhedt tusnádfürdői beszédében azt vetette fel, hogy a magyar politikai rendszer demokrácia ugyan, de nem feltétlenül liberális, valamint csatlakozott azokhoz, akik szerint a nyugati típusú politikai rendszerektől eltérő rezsimek komoly sikereket tudnak felmutatni világszerte. A beszéd komoly visszhangot és felzúdulást váltott ki a hazai és a nemzetközi nyilvánosságban egyaránt. Ettől a kijelentéstől részben függetlenül a közéletben és a tudományos életben is vita bontakozott ki arról, hogy Magyarország (még) demokráciának tekinthető-e mindazon intézmé-

nyi változások fényében, amelyeket a Fidesz – országgyűlési alkotmányos többségének felhasználásával – 2010 és 2014 között véghezvitt.

Jelen esszé ez utóbbi kérdéskörre utal ugyan, de ebben nem kíván állást foglalni, egyszerűen azért, mert az alapos tárgyalás olyan fogalmi és módszertani tisztázásokat kívánna, amelyek kimerítenék az írás kereteit. A kiindulópontunk mindazonáltal az, hogy a liberális demokrácia intézményrendszere és különösen a kultúrája súlyosan erodálódott Magyarországon, és hogy e leromlás gyökerei ugyan jóval 2010 elé nyúlnak vissza, ám a legjelentősebb változások mégiscsak 2010 után estek.

Az esszé bevallottan demokráciapárti alapállásból született, ami nyilvánvalóan átsüt a sorain. Ugyanakkor a célja nem az, hogy kiáltványként szolgáljon, és alapvetően nem kíván értékvitába sem bonyolódni. Tárgyilagosságra törekedve igyekszik 1. megvizsgálni a demokrácia hanyatlásának tézisét és ezzel összefüggésben 2. azt a feltevést, amely szerint Magyarország problémáit az új évezredben a túlzásba vitt liberális demokrácia okozta volna. A fejtegetések fő tanulságát előlegezve az esszé amellett érvel, hogy bár a demokratizáció ún. harmadik hulláma elülni látszik, a hosszú távú történelmi trendek alapján korai még temetni a demokráciát; valamint hogy ugyan a nyugati demokráciák kétségkívül mutatnak válságjelenségeket, azonban nincs arra bizonyíték, hogy az autokráciák sikeresebbek lennének. Magyarország vonatkozásában pedig azt állítjuk, hogy a problémákat nem a demokrácia, hanem inkább a demokratikus kultúra gyengesége okozta.

Az esszé második felében a hazai demokratikus kultúra gyengeségének egynémely okát elemezzük és javaslatokat fogalmazunk meg e kultúra megerősítése érdekében.

A DEMOKRÁCIA ÉRTELMÉRŐL

Témánk kifejtéséhez először is meg kellene mondanunk, hogy mit is értünk demokrácia alatt. Ez azonban egyáltalán nem könnyű feladat. A demokráciáról fogalmi viták is zajlanak – mit is jelent pontosan, és egyáltalán létezhet-e vagy inkább egy ideálnak kell-e tekintenünk. Vannak politikatudósok, akik szerint a demokrácia mint a nép uralma – a kisebb közösségek világán túl – szigorú értelemben megvalósíthatatlan, és a legtöbb, amire törekedhetünk, az a megosztott, többközpontú hatalmi berendezkedés.

De ha el is fogadunk valamilyen demokráciadefiníciót, további problémát jelent ennek a mérése a való világban. Például a „szabad és méltányos választások" megléte minden demokráciafogalom fontos kritériumát képezi. De hogyan lehet ennek teljesülését mérni a valóságban? Ha a kritérium egyértelműen sérül (például tömeges választási csalás történik), akkor

nincs vitának helye. De mi van abban az esetben, ha csak kisebb mértékű és jelentőségű problémák adódnak? Például a kormányzó párt többet szerepel a közmédiában, mint az ellenzék; a parlamenti többség saját maga számára kedvező változtatásokat eszközöl a választókerületek beosztásán; vagy adminisztratív hiba miatt néhányan kimaradnak a választói névjegyzékből. Ilyen vagy ehhez hasonló problémák szinte minden fejlett demokráciában előfordulnak. Mikor mondhatjuk, hogy a „szabad és méltányos választások" kritériuma sérült?

Hogy ez nem csak teoretikus probléma, azt jól illusztrálja, hogy a 2014-es magyar országgyűlési választások kapcsán az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (az EBESZ, amely nagy tekintélyű államközi szervezet, és többek között a választások megfigyelésével foglalkozik) jelentése egy sor olyan problémát fogalmazott meg, amely súlyosan aggályos a választások méltányossága szempontjából: a médiát és a köztéri hirdetéseket a kormány és a kormánypárt uralta, ráadásul a pártfinanszírozást és a közfinanszírozást nehéz volt elkülöníteni; a médiahatóság pártatlansága nem volt biztosított; a választási törvényt nem sokkal a választások előtt módosították; a nemzetiségi kisebbségi listákon szavazók voksa nem kapott ugyanakkorra súlyt, mint a pártokra szavazóké; a határon túli szavazók listája nem volt hozzáférhető és így tovább. Az EBESZ jelentése nem üti rá egyértelműen a bélyeget a magyar választásokra, de a leírtakból tulajdonképpen az következik, hogy azok „szabad, ám nem méltányos" választások voltak. A jelentés hozzájárult a magyar politikai rendszer demokratikusságát mérlegre tevő vitákhoz, amelyekre fentebb már utaltunk.

A demokráciáról szóló, itt említett fogalmi és módszertani problémákat kétféle módon lehet kezelni. Az egyik szerint precíz fogalomhasználatra és minuciózus elemzésre kellene törekedni, leszűkítve és pontosan azonosítva értekezésünk tárgyát. Ez azonban nehezen egyeztethető össze ezen esszé műfajával. Ezért mi a másikat követjük: a részleteken átlépve, hozzávetőleges munkadefiníciókat használva az általános képet, azt a bizonyos „*big bicture*-t" szeretnénk felvázolni, vállalva a pontatlanság vádját is, remélve ugyanakkor, hogy az itt leírtak bizonyos alapproblémák megértéséhez mégis hozzájárulhatnak.

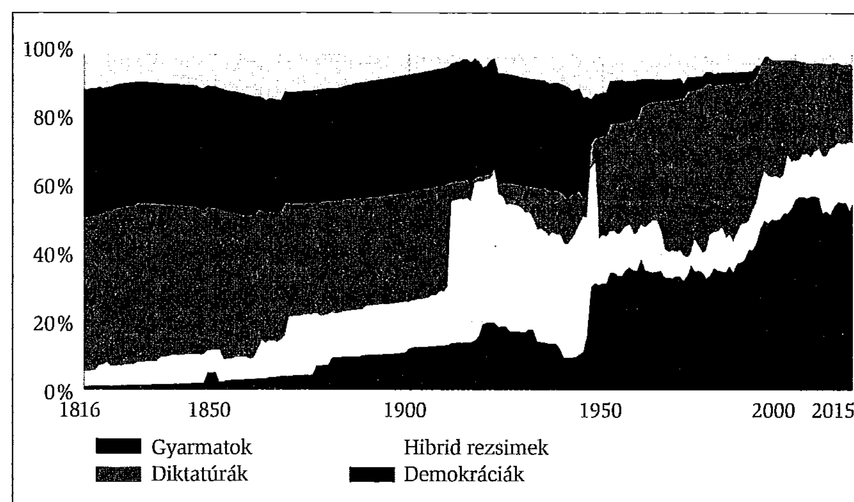
Demokrácia alatt tehát a továbbiakban olyan politikai berendezkedést értünk, ahol intézményes garanciák szolgálják azt, hogy a hatalmon lévők békés úton, méltányos választások révén leválthatók; ahol az alapvető politikai és polgári jogok biztosítottak (tehát például mindenki elmondhatja a véleményét, a hatalmon lévők kritizálhatók, az állampolgárok szabadon alakíthatnak társadalmi és politikai szervezeteket, a tulajdonát mindenki biztonságban tudhatja stb.); ahol általában is biztosított a joguralom (tehát a törvények a hatalommal bírókra éppúgy vonatkoznak, mint az egyszeri polgárra). Egy demokráciában tehát biztosítva van az állampolgári szabadság és nincs zsarnokság. A hatalmon lévők leválthatósága és (akár jogi) számonkérhetősége miatt a demokráciákban többé-kevésbé felelős kormányzás zajlik – mindenképpen felelősebb, mint a diktatúrákban, és ezt nemcsak az elméleti érvek, de a számok is bizonyítják (erre még alább visszatérünk).

Definíciónkból az következik, hogy a mai demokrácia csak liberális lehet: abban a minimális értelemben mindenképp, hogy biztosítva van benne a joguralom, a hatalmi ágak elválasztásának intézményes garanciái vannak, és biztosított az alapvető politikai és polgári szabadságjogok védelme. Ezek a mai demokrácia nélkülözhetetlen elemei – legalább olyan fontosak, mint a „népuralom", vagyis hogy a többségi álláspont mentén szülessenek a döntések. Hogy „mennyire" legyen liberális egy demokrácia, azon persze lehet vitatkozni: például hogy mekkora szerepe legyen az alkotmánybíróságnak vagy az emberi jogok katalógusának bővítésében meddig menjünk el. De az „illiberális demokrácia" fából vaskarika: az unfair választások, a szaporodó és súlyosbodó jogsértések, vagyis a lopakodó zsarnokság hona, amely előbb-utóbb nemcsak nem liberális, de nem is demokrácia már.

Válságban van-e a demokrácia?

Samuel Huntington híres tézise szerint a demokrácia az elmúlt kétszáz év során hullámokban terjedt el a világon. Az első hullám a 19. század második felétől a 20. század húszas éveiig tartott, utána pedig visszaesés következett be, és több, korábban demokratikus országban diktatúra alakult ki – a leghíresebb példa Németországé. A demokratizáció újabb hullámára a második világháború után került sor: a legyőzött országok, majd a gyarmati sorból függetlenné váló számos állam hozott létre demokratikus államberendezkedést. A hatvanas–hetvenes években stagnálás, sőt visszaesés következett be: korábban demokratikus országok tekintélyuralmi fordulatot vettek (lásd például Chile vagy Uruguay példáját). A hetvenes évek közepétől azonban elkezdődött az, amit Huntington a demokratizáció harmadik hullámának hív: nemcsak a dél-európai országokat és 1989 után majd' az egész keleti blokkot, de ázsiai és latin-amerikai országokat is a hátára kapott (Huntington 1991). Az új évezredre a világtörténelemben először többen éltek demokráciában, mint tekintélyelvű vagy diktatórikus rezsimekben (lásd 1. ábra).

Kétségtelen azonban, hogy az elmúlt másfél évtizedben a demokratizáció harmadik hulláma kifulladni látszik, sőt visszalépésekre is sor került. A „demokratikus átmenettel" foglalkozó szakirodalom a politikai változásokat hajlamos volt egyirányú utcának tekinteni, azonban számot kell vetni azzal, hogy a demokratizáció folyamata megfordulhat, a demokrácia minősége romolhat (mint például hazánkban is megtörtént), és tekintélyelvű fordulat következhet be (mint például Oroszországban vagy Törökországban). Bár a 2011-ben kirobbant „arab tavasz" újabb reményt nyújtott a demokrá-



1. ÁBRA • *A világ népességének százalékos megoszlása különböző politikai berendezkedések alapján, 1816–2015*
Forrás: ourworldindata.org

cia híveinek, az elmúlt évek eseményei során a legtöbb érintett országban válságok, tekintélyelvű visszarendeződés vagy egyenesen anarchikus állapotok alakultak ki.

Némi vigasz lehet, hogy a demokratizációnak a világban tapasztalható megtorpanása nem a legsötétebb diktatúrák, hanem a némileg szelídebb tekintélyelvű rendszerek térnyerésével járt, amelyeket hívnak „hibrid rezsimeknek", „illiberális" vagy „korlátozott" demokráciáknak. Ezeket az jellemzi, hogy rendszeresen tartanak ugyan választásokat, ám ezek nem felelnek meg a fentebb már említett „szabad és méltányos" kritériumnak. A politikai verseny korlátozott: lehet adminisztratív módon is nehezítve (például a pártalapítás szabadsága nem biztosított), vagy a hatalmon lévők fenyegetésekkel, esetleg az állami elnyomó apparátust – rendőrséget, adóhatóságot – felhasználva lehetetlenítik el a valódi ellenzék megjelenését. A média túlnyomó részét a hatalom ellenőrzi, a kritikus hangokat, a civilszervezeteket, független médiumokat, újságírókat zaklatják. A politikai, polgári jogok sérülnek, a bíróságok nem függetlenek a hatalomtól, az ügyészség, rendőrség politikai megrendelésre dolgozik, a tulajdonjogok nem érinthetetlenek (például az ellenséges oligarchák vagyonát elkobozzák) és így tovább. Az elemzések szerint a hibrid rezsimek a valódi diktatúráknál stabilabbak és hosszabb ideig képesek fennmaradni, jóllehet azért sérülékenyek, hiszen mindig fennáll a lehetősége annak, hogy a növekvő társadalmi feszültség a választásokon áttörést eredményez. Ugyanakkor az is tény, hogy a korlátozott demokratikus intézményrendszer és a fejletlen

demokratikus kultúra „ragadós": a korábbi hatalmat kritizáló új elit gyakran rövidesen ugyanolyan módon kezd viselkedni, mint az elődje...

A demokrácia válságának egyik jele lehet tehát az, hogy a terjedése megállt, és több helyen visszalépés következett be. A durva visszaesések mellett átlagosan is visszalépésről beszélhetünk. A *The Economist Intelligence Unit* (EIU) demokráciamutatója szerint 2016-ban a demokrácia átlagos minősége romlott a világban: 72 országban regisztráltak romlást és csak 38 országban javulást (míg 57 országban nem volt változás a demokrácia minőségében). A legjelentősebb romlás Kelet-Európában következett be. Azonban a demokrácia válságtünetei a fejlett nyugati országok liberális demokráciáit is elérték: sok helyütt csökken a politikai bizalom, és előretörtek a „rendszerkritikus", populista, sőt sokszor szélsőséges pártok. Az EIU indikátorai szerint az amerikai demokrácia minősége is sokat romlott – és ez még Donald Trump megválasztása előtt történt.

Mindezek kapcsán több fontos kérdés merülhet fel. Az egyik ilyen, hogy ha a demokrácia válságban van, annak mi az oka. A demokrácia működése maga okozza ezt, vagy csak a politikai rendszeren csapódnak le bizonyos társadalmi problémák?

Nehéz erre pontos választ adni, és a különböző elemzők mást és mást mondanak. Legalább százéves – ha nem régebbi – hagyománya van a Nyugat és azon belül a demokrácia válságáról beszélni, miközben az elmúlt száz év inkább ennek ellenkezőjét bizonyította. A demokrácia problémáiról Jürgen Habermas és mások a hetvenes évek közepén is meggyőző okfejtéseket adtak közre – miközben az volt az az időszak, amikor a demokratizáció harmadik hulláma kezdődött. Ettől még igaz lehet, hogy a demokrácia működése a saját logikája szerint képes anomáliákat létrehozni. Ilyennek tartjuk például a túlzott politikai polarizációt.

Teljesen természetes, hogy a demokráciában az egymással a hatalomért vetélkedő csoportok, pártok igyekeznek megszervezni támogatóikat, megerősíteni identitásukat, és ezzel együtt jár a másik fél iránti kritikai, elutasító attitűd. Ha azonban a szekértábor-logika eluralkodik és az ellenfelet ellenségnek kezdjük tekinteni, akkor a politikai közösség léte forog kockán. És ez korántsem csak elméleti probléma: ha hiányzik a minimálkonszenzus és az alapvető együttműködési készség a politikai szereplők között, akkor az lerontja a kormányzás hatékonyságát és erodálja a demokrácia minőségét. Képzeljük el a következőket: mivel nincs a pártokon átívelő minimális konszenzus sem arról, hogy mi szolgálja az ország érdekét, ezért kormányváltáskor az új hatalom leállít minden programot, amelyet az előző kormány kezdett, kirúgja az államigazgatás vezető tisztségviselőit, mert nem bízik bennük; nem lehet minősített többséggel semmilyen döntést elfogadni az országgyűlésben (kivéve, ha a kormánypártnak egymagában minősített többsége van), akkor sem, ha ez az ország érdekét szolgálná, mert az ellen-

zék nem hajlandó együttműködni a kormánypárttal és így tovább. A politikusok elszámoltathatósága nehézségekbe ütközik, mert amit az egyik szekértábor mond, azt a másik úgysem hiszi el; a média és a közvélemény két részre oszlik, és már a tényekben sem tudnak megegyezni. Ismerős? Sajnos itthon is hasonló a helyzet, és erre még visszatérünk. De az itt elmondottak elég jól jellemzik az Egyesült Államok mai politikai helyzetét, ahol az elmúlt húsz évben drámai mértékben megnőtt a politikai széthúzás, a polarizáció. Az aktuális eredmény Donald Trump megválasztása.

A demokrácia minősége tehát romolhat, ha a demokratikus kultúra gyengül – aminek a túlzott polarizáció egy megnyilvánulása a sok közül. De szinte bizonyos, hogy a politikán kívüli tényezők is szerepet játszanak a demokrácia válságtüneteinek létrehozásában. Van, aki a médiát okolja: a vádak szerint mivel a mai uralkodó bulvármédia a szenzációs hírek, botrányok iránt mutat csak érdeklődést, ezzel hozzájárul a politika lejáratásához. Talán ennél is fontosabb lehet, hogy a sokszínű médiavilágban és azon belül a közösségi oldalakon mindenki egyre inkább a saját szűkebb társadalmi-politikai közösségébe van bezárva. Csak olyan hírek jutnak el hozzá, amelyek megközelítésével szimpatizál, csak a vele egy véleményen lévő emberekkel és szervezetekkel áll kapcsolatban. Ez hozzájárul a fentebb említett polarizációhoz és a demokratikus közösség fragmentálódásához.

Mások a növekvő társadalmi egyenlőtlenség problémáját emelik ki. A jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek nőttek az elmúlt húsz évben a világ legtöbb országában és azon belül a fejlett demokráciákban– és meggyőző vizsgálatok igazolják, hogy ennek számos nagyon komoly negatív társadalmi hatása van, mint például a bizalmatlanság növekedése. Az egyenlőtlenség és az ezzel járó frusztráció pedig a politikát is befolyásolja: a relatíve leszakadó alsó középosztály haragja áll (más tényezőkkel együtt persze) a sikeres Brexit-népszavazás, Donald Trump elnökké választása vagy az európai populista pártok növekvő népszerűsége mögött. A növekvő egyenlőtlenségeknek több oka van. A gazdasági globalizáció az egyik, amely kiélezi a különbséget a nemzetközileg versenyképes tudással bíró és az ilyennel nem rendelkező munkavállalók között. De a tudásgazdaság térnyerése önmagában is ezzel a hatással jár. Thomas Piketty nagy vitákat kavaró könyve szerint pedig a tőkeakkumuláció logikája önmagában is a vagyoni, majd a jövedelmi egyenlőtlenségek növekedését eredményezi (Piketty 2015).

A legkockázatmentesebb, ha feltesszük: a demokratikus politika saját működéséből, valamint a társadalmi-gazdasági folyamatok okozta problémák (mint például az egyenlőtlenség) politikai lecsapódásából egyaránt eredeztethetők bizonyos válságjelenségek, amelyek ma a demokráciákat – és köztük a legfejlettebbeket is – sújtják.

A következő kérdés az, hogy vajon a demokrácia képes-e megoldani ezeket a problémákat, vagy pedig a demokrácián kívüli, esetleg kifejezetten tekintélyelvű megoldások jöhetnek csak szóba.

Véleményünk szerint a demokrácia egyik fő erőssége éppen az önkorrekcióra való képessége. Ha a polarizáció megnő, a politikai szereplők között eluralkodik a viszály és az együttműködésre való képtelenség, akkor várható, hogy előbb-utóbb színre lép egy integráló vezető, vagy a törésvonalakat meghaladó politikai alakulat – erre számtalan példát lehet találni a demokráciák történetében. Ha megnőnek az egyenlőtlenségek, akkor megjósolható, hogy előbb-utóbb valamelyik párt a programjává teszi ezek mérséklését, és ha ez rezonál a közvéleményben, akkor a többi párt hasonlóan fog cselekedni. Ha a politikai elit túlságosan elszakad a közvélemény számára fontos problémáktól, akkor populista politikusok jelennek meg, akik tematizálják ezeket a kérdéseket és így tovább.

Sem elméleti érvek, sem a tények nem szólnak amellett, hogy a demokrácia válságjelenségeit – származzanak azok „belülről", tehát a politikai rendszer működéséből, vagy „kívülről", a társadalmi-gazdasági folyamatok politikai lecsapódásaiból – demokrácián kívüli eszközökkel kell vagy érdemes kezelni. A demokrácia elmúlt kétszáz éve nemcsak a demokrácia térbeli elterjedéséről szólt, hanem az elmélyüléséről; a választójog és a demokratikus politikai közösség kiterjedéséről; az alapvető emberi jogok katalógusának hosszabbodásáról; a 19. század minimális liberális államából a mai, számtalan társadalmi-gazdasági problémával foglalkozó, mindenhol jelen lévő kormányzat kifejlődéséről; a jóléti állam létrejöttéről. Mindezek a változások az éppen aktuális politikai, társadalmi kihívásokra válaszul születtek. Amikor válságjelenségekről beszélünk, akkor talán csak az történik, ami a jól működő demokratikus rendszertől elvárható: visszacsatolás. Más szóval meglehet, hogy a válságjelenségek nem egyszerűen problémák, hanem a megoldás részei.

Összefoglalva: a demokrácia most éppen válságban van, ha azt nézzük, hogy teret nyer vagy veszít-e a világban, ugyanis most éppen stagnál vagy némileg visszaszorulóban van. A hosszú távú történelmi trendek alapján azonban nincs okunk azt feltételezni, hogy a jelenlegi visszarendeződés, egy helyben topogás végzetes csapást mérne a demokráciára. A válságtünetek valószínűleg a megoldás felé mutató lépések. A történelmi tapasztalatok alapján ugyanakkor az sem zárható ki, hogy a – meglehet, csupán átmeneti – visszaesés súlyos válsággal járjon egyes országok vagy akár a nemzetközi rend vonatkozásában is. Ami történelmi léptékkel mérve nem más, mint önkorrekció, az itt és most súlyos dráma lehet.

HATÉKONYABBAK-E A KORLÁTOZOTT DEMOKRÁCIÁK?

A demokrácia válságáról szóló vélemények egy része – aggódva vagy kárörvendve – arról is szól, hogy a tekintélyelvű vagy a liberális demokrácia kritériumait nem teljesítő államok jobban teljesítenek. Nemcsak a közvélekedésben, hanem a politikatudományi-közgazdasági szakirodalomban is megfogalmazódott a szingapúri vezető után Lee-tézisnek nevezett állítás: az alulfejlett országokban a gazdasági növekedés (mint fejlődés) feltételeinek megteremtését a demokrácia nehezíti, ugyanis akadályozza a szükséges piaci reformokat, ezért a fejlődést inkább az autoriter rezsimek, a „fejlesztési diktatúrák" szolgálják.

Az erről szóló kutatások sokáig nem adtak egyértelmű eredményt: úgy tűnt, hogy a demokrácia néhol segítette a fejlődést, máshol nem, és ugyanez mondható el a tekintélyelvű rezsimekről is. A kilencvenes évek folyamán azonban egyértelmű hangsúlyeltolódás következett be a gazdasági fejlődés és a demokrácia viszonyáról való gondolkodásban, és előtérbe kerültek azok a megközelítések – például a Világbank retorikájában is –, amelyek a demokráciát, a „jó kormányzást" *(good governance)* a fejlődés előfeltételének, vagy akár kifejezett részének, elemének láttatják. Ezekben a megközelítésekben már nem általában a demokrácia, hanem a *jól működő* demokrácia szerepel. A kelet- és közép-európai államok rendszerváltozásainak és demokratizálódásainak története számos tanulsággal járt a politikatudomány és policy-gondolkodás számára. Világossá vált, hogy az egyes országok eltérő társadalmi-kulturális hagyományai igen különböző kontextust, lehetőséget vagy korlátot jelentenek a demokrácia megerősödése szempontjából. Az is kiderült, hogy demokrácia és demokrácia között jelentős különbségek vannak, nem „csupán" normatív demokráciaelméleti szempontból (ti. mikor mondhatjuk, hogy egy demokrácia „igazi" demokrácia, nem csupán rendszeresen választásokat tartó, formális politikai váltógazdaság valódi politikai alternatívák nélkül, oligarchacsoportok irányítása mellett), hanem a gazdasági-társadalmi teljesítmény szempontjából is. A „jó kormányzás" problematikája abból indul ki, hogy a valódi demokrácia és jogállam nemcsak normatíve helyeselhető, hanem ráadásul egyértelműen pozitív hatása van a gazdasági fejlődésre is – ezt a tények is igazolni látszanak.

A Világbank a kilencvenes években kidolgozta a jó kormányzás *(good governance)* mérését szolgáló indikátorait, amelyekkel immár húsz éve monitorozza a kormányzati rendszereket. Ezek a következők:

- *rule of law,* azaz joguralom, jogbiztonság;
- *„voice and accountability",* azaz a beleszólás, az elszámoltathatóság és a döntéshozók kritizálásának, a tiltakozás kifejezésének intézményesített lehetőségei;

- politikai stabilitás;
- a szabályozás minősége;
- a kormányzás hatékonysága;
- a korrupció visszaszorítására tett intézkedések minősége.

Az indikátorok közül tehát a második a demokráciát méri, az elsővel együtt pedig a liberális demokrácia mércéjének tekinthető – és ideköthető az utolsó, a korrupció megfékezésére tett erőfeszítések indikátora is, amelyik az intézményi minőség egy indirekt mutatója. (A többi három inkább a kormányzati teljesítményt méri.)

Mármost a különböző tanulmányok (erről lásd Boda 2013) megállapítják:

- Az indikátorok együtt járása magas szintű: ahol rosszul működik a demokrácia, ott a kormányzás teljesítménye is rosszabb. De a demokrácia és a jogállam is együtt jár: ez alapján nem nagyon van olyan valódi demokrácia, amely közben illiberális lenne.
- A jó kormányzás elősegíti a gazdasági növekedést és az egyéb dimenziókban (például várható élettartam) mért társadalmi fejlődést. Ez nagyon fontos megállapítás, amely a fejlődést okságilag a (jól működő) demokráciához kapcsolja.
- Megfordítva azonban a dolog nem igaz: a gazdasági növekedés, a jövedelmek emelkedése nem eredményezi automatikusan a kormányzás minőségének a javulását. Egyes fejlődő országokban élnek, éltek ilyen illúziók, de ezt a kutatások cáfolják. A politikai intézmények minősége, a normakövetés nem következik a jólét növekedéséből, a társadalmi élet egymástól független dimenzióiról van szó – ami korántsem kontraintuitív megállapítás egyébként, inkább az a meglepő, milyen sokszor sugallják az ellenkezőjét.
- A transzparencia, az átláthatóság, a számonkérhetőség kulcsfontosságú, ha javítani akarunk a kormányzás minőségén. Ott, ahol a kormány például megteheti, hogy eltitkolja, meghamisítja a makrogazdasági adatokat, nem elég független és kritikus sajtó, az országgyűlés nem képes megfelelően ellenőrizni a kormányt stb., ott a kormányzás minősége romlik. Megfordítva: a transzparencia előmozdítása a legfontosabb megteendő lépés, ha javítani akarunk a kormányzás minőségén. Az egyik tanulmány leszögezi, hogy bár a transzparencia (értve tehát ez alatt az érdekeltek – *stakeholder*ek – számára biztosított hatékony információáramlás legfontosabb jellemzőit, úgy mint hozzáférés, aktualitás, relevancia, a gazdasági, társadalmi, politikai adatok minősége) nem egyenlő a jó kormányzással, ám annak talán legfontosabb mozzanatát képezi.
- Ráadásul a transzparencia az a jellemző, ahol az állami funkciók minősége szoros összefüggést mutat a privát szféra hasonló funkcióival.

> Azokban az országokban, amelyekben mondjuk a kormányzat elszámoltathatósága, számonkérhetősége hiányos, ott gyakran tapasztalható a „*state capture*-nek" nevezett jelenség, amikor az államot a befolyásuk alatt tartják a gazdasági érdekcsoportok vagy akár csak egyes nagyvállalatok. A politikai és a gazdasági folyamatok összefonódnak, az illegitim lobbizás lesz a szabály. Fontos, de bizonyos értelemben mindebből logikusan következő jelenség, hogy ilyenkor a gazdasági szereplők átláthatósága is csökken. Egy tanulmány összefüggést talált például a kormányzati politika transzparenciája és a bankszektor minősége között.

Az itt ismertetett kutatási eredmények nagy mintás vizsgálatokból, tehát sok ország tanulmányozásából származnak, és elég erős érvek amellett, hogy a jól működő demokrácia jobb gazdasági eredményeket produkál, valamint a társadalmi jólétet is hatékonyabban képes növelni, mint az autokráciák. Ez tulajdonképpen elég logikus, két alapvető okból: maga a kormányzás is jobban működik, valamint a társadalmak potenciálja is jobban ki tud bontakozni.

Először is, a demokráciákban a hatalmon lévők elszámoltathatók: a politikai közösség, a sajtó, a politikai ellenfelek figyelme és kritikája irányul rájuk, és ha rosszul végzik a dolgukat, végső soron leválthatók. A releváns információkat nem vagy csak nehezen tudják eltitkolni, és a kritikusok véleménynyilvánítási szabadságát védik a törvények. Ilyen körülmények között a hatalmon lévőknek nyilvánosan igazolniuk kell döntéseiket – és emiatt fokozottabban igyekeznek jó döntéseket hozni, mint az autokrata vezetők, akiknek nagyobb a döntési szabadságuk, és tehetik azt, amit jónak látnak vagy ami nekik személyesen és a köreiknek előnyös. A Nobel-díjas Amartya Sen például kimutatta, hogy demokráciákban sohasem fordult elő éhínség: a közvélemény nyomása alatt a kormányok megtalálják a módját annak, hogy a bajban lévőkön segítsenek (Sen 2014). Szemben a diktatúrákkal, ahol akár politikai eszközként is használták az éheztetést egyes régiókban (lásd a szovjet vagy a kínai példákat). De az autokráciákban ugyanezért általában nagyobb a pazarlás és a korrupció (ez alól nagyon kevés kivétel akad, ilyen például Szingapúr), mint a demokráciákban – példaként hadd hivatkozzunk a 2014-es szocsi téli olimpiára, amelynek megrendezési költsége sokszorosan felülmúlta a korábbi hasonló eseményekét, és ezt nehéz mással, mint az orosz állam rossz működéséből fakadó pazarlással és lopással magyarázni.

Továbbá a demokrácia intézményrendszere, a sajtó, a civilszervezetek, érdekszervezetek, pártok stb. működése értelmezhető mint információgyűjtő mechanizmus, amely azonnal jelzi a problémákat a kormányzat felé. Nemcsak a közelítő éhínséget, hanem számtalan kisebb-nagyobb társadalmi problémát, amelyek kormányzati cselekvést, törvényalkotást, döntést igényelnek. Az előző bekezdés arról szólt, a hatalmon lévők nyomás alatt vannak, hogy ezekre az információkra odafigyeljenek – de az is fontos, hogy ezek az információk megvannak, elérhetők, és segítik a kormányzást. A demokráciák és az autokráciák kormányzását tanulmányozók arra figyeltek fel, hogy az utóbbi rendszerekben nagyobbak a „rángatózások" a közpolitika-csinálásban, valószínűleg azért, mert csak akkor foglalkoznak egyes társadalmi problémákkal, amikor már muszáj, mert nagy a baj, és ekkor nagyobb változásokra van szükség.

Másodszor, ahogy említettük, a demokráciákban a polgárok jobban ki tudják teljesíteni képességeiket, ami segíti a gazdasági növekedést és társadalmi jólét javulását. A fentiek miatt ebben a kormány is jobban segíti őket: a demokráciákban általában tovább élnek és egészségesebbek az emberek (például mert jobb az egészségügyi ellátás), kevesebb az írástudatlan (mert jobb az oktatási rendszer), és jobban működnek az állami intézmények. De talán ennél is fontosabb, hogy mivel az emberek biztonságban érezhetik magukat és vagyonukat, ösztönözve vannak arra, hogy kibontakoztassák tehetségüket, vállalkozásokba fogjanak, javítsanak maguk és családjuk helyzetén.

Így érvel magyarul is megjelent könyvében az Acemoğlu–Robinson szerzőpáros is: történelmi példák sokaságán keresztül bizonyítják, hogy a zsarnokság és a szabadság hiánya hogyan fojtja el a társadalmi kezdeményezőkedvet (Acemoğlu–Robinson 2013). A zsarnokok néha ostobaságból, de sokkal gyakrabban mohóságból és hatalomféltésből útját állják az új kezdeményezéseknek; elkobozzák a sikeres vállalkozók vagyonát, és mindezzel összezúzzák a változtatásra, innovációra irányuló motivációkat. Márpedig a társadalmi-gazdasági fejlődésben a kulcsmozzanat az emberi erőforrás: ha annak képességei nem tudnak kibontakozni, akkor a fejlődés is csak átmeneti és törékeny lehet. Ez a mai tudásgazdaságban még világosabb, mint valaha. Tegyük hozzá, hogy a demokrácia növeli az emberek megelégedettségérzését, valamint a bizalmat is – miközben ezek az életminőségnek is fontos elemei, maguk is hozzájárulnak a fejlődéshez.

A gazdasági fejlődés persze összetett jelenség, sokféle oka lehet, és a közelmúlt néhány példája azt mutatja, hogy az autokráciák is tudnak gyors növekedést produkálni. Ennek azonban gyakran valamilyen értékes természeti erőforrás az oka: az arab országok vagy Oroszország gazdasági fejlődése az olajnak és a gáznak köszönhető. Ám ezen országok gazdasága kicsi diverzitású, fejletlen struktúrájú és ki van szolgáltatva az olaj áringadozásának. Az olaj árának csökkenése az utóbbi években komoly problémákat okozott Oroszországnak, amelynek egyébként nem nagyon vannak versenyképes szektorai, és a tőke, ha teheti, menekül az országból, részben éppen a politikai bizonytalanság és a zsarnokság miatt. Más országok – pél-

dául Kína, Törökország vagy Brazília – gyors fejlődésében szerepet játszott alacsony bérszínvonaluk és relatíve képzett munkaerejük. Alacsonyabb szintről könnyebb lehet nagy növekedést elérni. Azonban ezek a sikerek még mindig csak viszonylagosak: Kína minden erőfeszítése ellenére is jóval le van még maradva a fejlett nyugati országok mögött innovációban és a szabadalmak számát illetően. (A Bloomberg 2017-es listáján a húsz leginnovatívabb gazdaság között Szingapúr az egyetlen olyan állam, amelyik nem liberális demokrácia.) Az elharapózott korrupció, az intézmények gyengesége és a demokratikus visszaesés komolyan veszélyezteti Brazília vagy Törökország jövőbeli kilátásait.

Acemoğlu és Robinson is amellett érvel, hogy az erőforrások átszervezésével, a hatékonyabb szektorokba terelésével ideig-óráig akár a diktatúrák is komoly növekedést tudnak produkálni. Hazánk például az ötvenes években a háborús újjáépítés és az erőltetett iparosítás miatt gyorsan fejlődött, ám ennek tartalékai a hatvanas évekre kimerültek, és a hetvenes évektől már csak adósságból tudtuk szinten tartani a jólétünket. Hiányzott ugyanis az az intézményrendszer, amely felszabadította volna az egyéni energiákat és megfelelő teljesítményösztönzést jelentett volna.

Végezetül a demokráciát a kritikusai szokták döntésképtelenséggel vagy lassú döntéshozatallal jellemezni – az érvek szerint az autokráciák gyorsabban tudnak reagálni a válságos helyzetekre. A lassú döntéshozatal kritikájában persze van valami, bár mint fentebb láttuk, ez adott esetben jobb döntéseket is jelent. Ám azért a demokráciáknak is vannak rendkívüli eljárásai válsághelyzetekre, és nincs arra szisztematikus bizonyíték, hogy a válságokat rosszabbul kezelnék, mint a tekintélyelvű rendszerek. Ami azt illeti, a demokráciák a háborúik túlnyomó többségét megnyerték az elmúlt kétszáz évben.

És ha már háború: régi megfigyelés, hogy a demokráciák nem háborúznak egymással. Már Immanuel Kant is úgy érvelt *Örök béke* című művében, hogy a békés nemzetközi viszonyok egyik feltétele, hogy minél több állam demokratizálódjon.

Összefoglalva: nincs arra meggyőző, szisztematikus bizonyíték, hogy a tekintélyelvű rendszerek vagy diktatúrák bármilyen dimenzióban jobban teljesítenének, mint a demokráciák. Éppen ellenkezőleg: az elméleti érvek és a tények is a demokráciák jobb működése mellett szólnak.

TÚLZOTT DEMOKRÁCIA MAGYARORSZÁGON?

Vannak olyan vélemények Magyarországon, amelyek szerint a liberális demokrácia lenne az egyik oka az elmúlt 10-15 év gazdasági és politikai nehézségeinek. Egyrészt az állítólag túlhajtott jogállam miatt, másrészt a döntésbe beleszólni akaró sokféle politikai aktor miatt lelassult, effektivitását vesztette a döntéshozatal.

Az állítás néhány igazságmorzsa alapján általánosít. Ugyanis valóban lehet amellett érvelni, hogy az 1989-es alkotmány által létrehozott közjogi rendszer erős, sőt talán túl erős „fékeket és ellensúlyokat", intézményi garanciákat hozott létre az esetleges kormányzati túlhatalom korlátozására. A választási rendszer többségi típusú volt, ám kompenzációs mechanizmusokkal, amelyek az arányos képviseleti logika felé billentették a rendszert, így kétharmados többségre nehéz volt szert tenni benne – miközben számos fontos törvény módosításához alkotmányos többségre lett volna szüksége a mindenkori kormánytöbbségnek. Az alkotmánybíróságunk nemzetközi összehasonlításban is erős jogosítványokkal rendelkezett, amelyeket a Sólyom László vezette testület maximálisan ki is használta. Az önkormányzati rendszer decentralizált lett, viszonylag nagy helyi autonómiával. Az ombudsmani rendszer kiterjedt volt, és az ombudsmanok többsége hatósági jogosítvánnyal rendelkezett.

Mások arra is felhívták a figyelmet, hogy bizonyos területeken a „perverz jogállamiság" logikája uralkodott. Emiatt sokáig nem lehetett megbüntetni a gyorshajtókat (azok ugyanis egyszerűen azt állították, hogy egy családtagjuk vezette a kocsit, akire ők nem kötelesek terhelő vallomást tenni) vagy elbontani az engedély nélkül épített házakat (mert a tulajdonos minden egyes tégla felett tulajdonjoggal rendelkezett). Vagy az oktatáskutatók szerint a szabad iskolaválasztás joga gátolja a jó oktatási rendszer kialakítását, hiszen önmagában a szegregációt erősíti. A példák még sorolhatók.

Mindez igaz, ugyanakkor kár volna túlbecsülni a jelentőségüket. Például az intézményi fékek nem gátolták meg, hogy 1990 óta minden választáson létrejöjjön az országgyűlésben a kormányzóképes többség, sőt 1994-ben, majd 2010-ben alkotmányos többség; hogy olyan jelentős közpolitikai reformok valósuljanak meg, mint az állami vállalatok, sőt az energiarendszer privatizációja vagy a magánnyugdíjrendszer létrejötte, majd megszűnése; hogy csatlakozzunk a NATO-hoz és az EU-hoz; hogy az egyes kormányok képesek legyenek markánsan eltérő közpolitikákat folytatni; hogy a lejáró alkotmánybírósági helyeket a pártok ne tudják előbb vagy utóbb betölteni és így tovább. Nem állítjuk, hogy az intézményi fékek ne gátolták volna a kormányzást és hogy ez bizonyos helyzetekben ne akadályozta volna a közjó szempontjából kedvezőbb kimeneteleket. Bizonyára volt ilyen eset: az intézményekről szóló szakirodalom legfőbb tanulsága, hogy az intézmények lehetőségeket éppúgy jelentenek/jelenthetnek, mint korlátokat. Az intézmények haszna vagy kára nem mindig becsülhető meg pontosan. Azt azonban állítjuk, hogy a 2011 előtti közjogi rendszer nem volt működésképtelen, és önmagában nem okolható az ineffektív kormányzásért. Például az Alkotmánybíróság 1995-ben több ponton is korlátozta a megszorító intéz-

kedéseket tartalmazó, gazdaságstabilizáló céllal elfogadott Bokros-csomag kitételeit. A Bokros-csomag azonban így is elérte fő célját, a rövid távú gazdaságstabilizációt, de számos, az Alkotmánybíróság által kifogásolt intézkedés célszerűsége és haszna tárgyilagosan nézve is megkérdőjelezhető volt.

A „perverz jogállamiság" esetei pedig sokkal inkább tekinthetők rossz szabályozásnak (amelyben a „jogokra" való hivatkozás valójában téves vagy egyoldalú értelmezésnek tulajdonítható), mint túlzásba vitt valódi jogvédelemnek. Miközben persze az is igaz, hogy a jogok kiterjesztése és az ebből fakadó konfliktusok a mai nyugati társadalmak „normál üzletmenetéhez" tartoznak. De mint az előző alfejezet érvelése mutatta, ezek nem bénítják le végzetesen e társadalmak fejlődési potenciálját.

Mi a helyzet a „mindenki beleszól mindenbe" típusú érvvel? A magunk részéről ezzel sem tudunk egyetérteni. A kormányzás Magyarországon mindig is meglehetősen antidemokratikus, „föntről lefelé" irányított volt. A korábban említett nagy közpolitikai reformok közül egyet sem az emberek szavaztak meg: azokat a politikusok és szakértőik találták ki, és többnyire még a választási programok apró betűs részében sem szerepeltek. Az állampolgári aktivitás, politikai részvétel és mobilizáció mindig is alacsony szintű volt hazánkban. Ha néhány döntést meg is akadályoztak (például az egészségbiztosítási rendszer privatizációját 2008-ban vagy az internetadó bevezetését 2014-ben), ez messze alatta marad annak a szintnek, amelyről a fejlett demokráciák polgárai és civilszervezetei beleszólnak a kormányzásba tőlünk nyugatra. A környezetvédelmi és engedélyezési szabályok helyi szinten nyújtottak ugyan lehetőséget egyes beruházások megakadályozására, de ezek a szabályok is többnyire nemzetközi kötelezettségből (például az aarhusi egyezményből, uniós irányelvekből) fakadtak, tehát máshol éppúgy léteznek. (Az elmúlt évek jogilag megkérdőjelezhető fővárosi fairtásai pedig csattanós választ adnak azoknak, akik szerint korábban a zöldek túlzásokba estek volna...)

Összefoglalva: nem látjuk általános érvénnyel bizonyítottnak azt a tézist, hogy a túlságosan erősen védett jogok, a túlzásba vitt liberális intézményrendszer vagy a mindent megbénító demokrácia okozta volna Magyarország fejlődésének lelassulását az elmúlt másfél évtizedben.

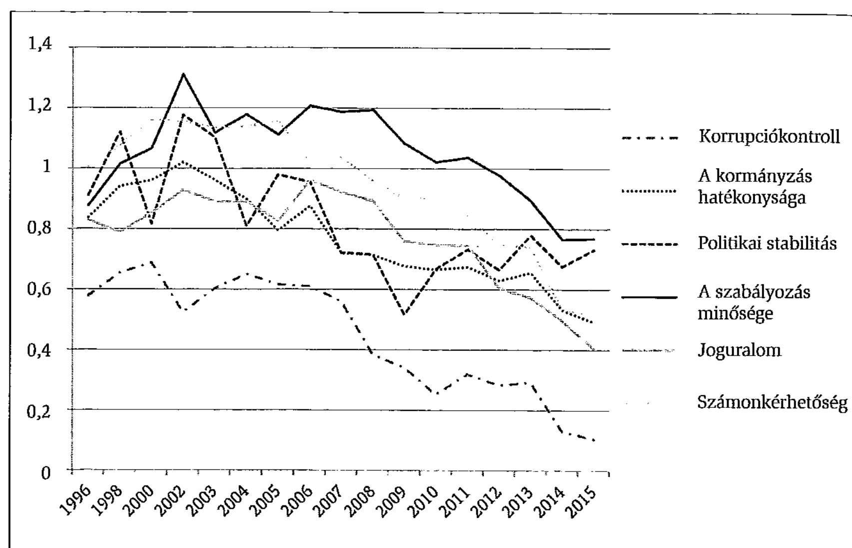
Ehelyett azt állítjuk, hogy az intézményrendszer is azért vált egyre korlátozóbbá, mert a demokratikus politika anomáliái (például a fokozódó polarizáció) kiéleződtek. A problémát sokkal inkább a politika működésének diszfunkciói, mint maga az intézményrendszer okozta. Erre a következő fejezetben térünk vissza.

Azt is állítjuk, hogy a liberális demokrácia és az intézményrendszer minősége szorosan összefügg hazánk fejlődési potenciáljával, méghozzá nem negatívan, hanem pozitívan. Vagyis jobb minőségű demokrácia nagyobb fejlődést produkál nálunk is.

Először is, mint fentebb már volt róla szó, számos vizsgálat bizonyította a jó kormányzás intézményei és a fejlődés közötti szoros kapcsolatot. Úgy tűnik, ez az összefüggés az európai fejlődési modellben még erősebb. Európában egyértelmű kapcsolat van az intézmények minősége, a demokrácia minősége, valamint a gazdasági és társadalmi fejlődés különféle mutatói között. Egyszerűen fogalmazva: az észak-európai országok a legdemokratikusabb, egyszersmind a leggazdagabb társadalmak, a leginnovatívabb gazdasággal és a legmagasabb várható élettartammal. Utánuk következnek a kontinentális nyugat-európai államok, majd a déliek és végül a keletiek. Hogy mi az ok és mi a következmény, az persze nagy kérdés, valószínű a körkörös összefüggés, de minden jel arra mutat, hogy az intézmények és a politika minősége önálló jelentőséggel bír. Nincs okunk azt gondolni, hogy Magyarország bármilyen szempontból kivétel tudna lenni az európai fejlődési modellhez képest.

Másodszor, hazánk relatív intézményi fejlettsége és politikai stabilitása a kilencvenes években nagyon is a hasznunkra volt: szomszédainkhoz képest gyors fejlődést tudtunk produkálni és jelentős volt a külföldi működőtőkét vonzó képességünk is. Vessük össze a kilencvenes évekbeli hazai fejlődést Mečiar Szlovákiájának állapotával! Különös, hogy a nehézségeinket állítólag okozó intézményrendszer és demokrácia akkor még a versenyelőnyünk része volt.

Harmadszor, a Világbank jó kormányzás indikátorai a 2000-es évek elejéig javuló tendenciát mutatnak, majd némi stagnálás után elindulnak lefelé – ez a trend máig tart (lásd 2. ábra). Nagyjából ez az időszak egybeesik a növekvő gazdasági nehézségekkel, politikai válságokkal, növekvő polarizációval. Kérdés, hogy a társadalmi-gazdasági válságjelenségek okozták a kormányzás minőségének romlását vagy fordítva. Elvileg nem kizárt persze, hogy egyáltalán nincs köztük oksági kapcsolat, de ez a szakirodalom megállapításai szerint kevéssé valószínű. Ha van kapcsolat, akkor az kétirányú lehet. Egyfelől nem kizárt, hogy a lassuló gazdaság és a fokozódó költségvetési nehézségek sarkallták arra a politikusokat, hogy megkerüljék az intézményi rendet és a demokráciát romboló döntéseket hozzanak. (Emlékezzünk például arra, hogy Gyurcsány Ferenc a 2006-os választások előtt nem merte feltárni a nehézségek mértékét, és a választókat alapvetően félrevezető kommunikációt folytatott.) Másfelől az is lehet, hogy az egyszerre polarizálódó, destabilizálódó, ugyanakkor a szabályokat kijátszó, ám egyre ineffektívebb politika nem volt képes megfelelő intézményi környezet biztosítani a fejlődés számára. Végezetül a két különböző irányú hatás „ördögi körben" is összekapcsolódhatott. A magam részéről az „ördögi kört" nagyon is valószínűnek tartom, azonban elméletileg és tényszerűen is a politika elsőbbségét feltételezem. Elméletileg azért, mert bármilyenek is a körülmények, a politikának meg kell próbálnia megtalálni a legjobb – vagy



2. ÁBRA • *A jó kormányzás indikátorainak változása Magyarországon, 1996–2015*
Forrás: Worldwide Governance Indicators

legalább a legkevésbé rossz – válaszokat. Tényszerűen pedig azért, mert érveim szerint erre a magyar politika nem volt képes – erre még visszatérünk.

Negyedszer, ha a túlhajtott liberális demokrácia intézményrendszere okozta volna hazánk fejlődési problémáit, akkor az elmúlt években elvileg javulnia kellett volna a helyzetnek. 2011 óta új alkotmánya van az országnak (Alaptörvény), és bármit gondolunk is a magyar demokrácia állapotáról, az tényszerűen leszögezhető, hogy a „fékek és ellensúlyok" rendszere 2010 után meggyengült. Közjogilag is, valamint *de facto* is, hiszen a Fidesz kétharmados parlamenti többsége és a párt centralizált döntéshozatali struktúrája azt eredményezte, hogy Orbán Viktor politikai akaratának nem volt korlátja (ez 2014-et követően némileg megváltozott). Ennek ellenére nem mondhatjuk, hogy az ország látványos fejlődést produkálna, még a nagyvonalú EU-s támogatások ellenére sem.

Összefoglalva: állításunk szerint a liberális demokrácia 1989 után kialakult intézményrendszere megfelelő keretet biztosított a gazdasági és társadalmi fejlődés számára. Nincsenek meggyőző érvek arra nézve, hogy a „túlhajtott" jogállam vagy pláne a „mindent elborító" demokrácia okozta volna hazánk relatív fejlődési lemaradását az elmúlt 10-15 évben. Éppen ellenkezőleg. Tézisünk az, hogy politikai tényezők állnak a romló intézményi és gazdasági teljesítmény mögött.

TÉZISEK A DEMOKRÁCIA KULTÚRÁJA MELLETT

Az esszé amellett érvel, hogy a politikai tényezők okozták a politikai polarizáció növekedését, a kormányzás ineffektívebbé válását és a demokrácia minőségének romlását. Ezeket a politikai tényezőket a „demokratikus kultúra" kifejezéssel fogjuk összefoglalni. Az érvelés három tézis mentén halad tovább.

1. tézis: a demokrácia nem tud működni demokratikus kultúra nélkül

A demokrácia nemcsak egy intézményi rend, hanem egy társadalmi-politikai kultúra is. Bár Immanuel Kant annak idején még azt gondolta, létezik olyan intézményi rend, amelyik „az ördögökből is angyalokat csinál", a játékelméleti és intézményi kutatások azt erősítik meg, hogy ez nem lehetséges. Tökéletes intézményi elrendezés, amely egyértelműen meghatározná az egyéni cselekvéseket és előállítana egy valahogyan meghatározott társadalmi optimumot, nem létezik, sem a gazdaságban, sem a politikában. Abban persze jelentős különbségek vannak, hogy egy intézményi rend mennyire rossz: mint fentebb láttuk, általában a demokrácia számos dimenzióban jobbnak bizonyul az autokráciáknál. Ám minden intézményi elrendezés akkor működik a legjobban a saját célrendszere szerint, ha a szereplők önként törekednek az alapvető normáinak betartására, és bizonyos tekintetben önkorlátozást gyakorolnak. „Demokratikus kultúra" alatt tehát azokat a normákat, értékeket és az ezeknek megfelelő magatartást értjük, amelyek támogatják a demokrácia működését és segítik céljainak megvalósítását. Lássunk néhány példát!

A demokrácia a hatalom korlátozására, ellenőrzésére alapul. Ennek vannak intézményes garanciái is, de sokkal jobb, ha ezt a normát a szereplők belsővé teszik: nem feszegetik a végsőkig, azaz a jogilag adott lehetőségekig vagy még azokon is túl hatalmuk határait, „nem mennek el a falig". Ez jellemzi például a brit demokráciát, amelynek ugyan nincs írott alkotmánya, az alapnormáit mégis mindenki tiszteletben tartja. A magyar demokrácia történetében az 1994 és 1998 között regnáló szocialista–liberális koalíció volt az utolsó kormányzó erő, amely nem használta ki teljesen hatalmi lehetőségeit (alkotmányozó többségét). Azóta az önkorlátozás nem dívik.

A demokrácia a hatalmi ágak elválasztásának elvén alapul. A demokratikus kultúra azt feltételezi, hogy a hatalmon lévők ezt tiszteletben tartják, például nem próbálják befolyásuk alá vonni a független intézményeket. 2010 után az alkotmányozó többség élt a lehetőséggel, és köztársaság elnökké, az Alkotmánybíróság tagjaivá, a médiahatóság vagy a Magyar Nemzeti Bank élére a saját politikai táborából nevezett ki személyeket, a

közmédiát politikai kontroll alá vonta, a civilszervezeteket fenyegeti stb. Ugyanakkor már 2010 előtt is jellemző volt, hogy az aktuális parlamenti többség egyre kevésbé veszi figyelembe a másik tábor javaslatait a személyi döntéseknél (például 2005-ben a szocialisták saját politikusukat, Szili Katalint szerették volna köztársasági elnöknek, az Alkotmánybíróság bíráit konszenzus híján nem tudták megválasztani stb.). Vagyis a hatalmi ágak és intézmények függetlensége régóta nyomás alatt van. Idekapcsolható az a fejlemény is, hogy 2006, majd 2010 után a kormányok egyre nagyobb politikai kontroll alá helyezték a közigazgatást és a kormányzati bürokráciát is, ami rombolta a jó kormányzás feltételeit.

A demokrácia – bizonyos korlátokkal – a többségi politikai akarat megvalósításáról szól. Nyilván nem felel meg a demokrácia eszméjének, ha valaki a választók félrevezetésével jut politikai felhatalmazáshoz (ennek a legeklatánsabb példája Gyurcsány Ferenc és a 2006-os választás volt), vagy ha a választók a valódi program ismerete nélkül szavaznak (2014-ben a Fidesznek nem volt választási programja).

A demokrácia arról szól, hogy az állampolgárok beleszólhatnak az őket érintő döntésekbe. Ez ideálisan nem egyszerűen a jogi lehetőség megteremtését, hanem a részvétel ösztönzését, az „*empowerment*et" is jelenti. Az elmúlt 25 évből az első tíz a részvételi lehetőségek kiterjesztéséről szólt, ám azóta a jogi, intézményi lehetőségek is szűkültek. A részvétel gyakorlata, működtetése pedig sohasem volt a politika homlokterében. Hány helyen szólhattak bele a helyiek a településük fejlesztési terveibe? Hány fontos közpolitikai kérdésben kérdezték meg az emberek véleményét? Az adatok azt mutatják, hogy – a választásokon kívül – a politikai részvétel mértéke nagyon alacsony Magyarországon: e tekintetben nemcsak a nyugat-európai országoktól vagyunk messze lemaradva, hanem a szűkebb régiónktól is. Míg nálunk a megkérdezettek 16%-a mondta azt, hogy valamilyen formában (politikus megkeresése, petíció aláírása, tüntetés stb.) részt vett a politikában, ez az arány Lengyelországban 23, Csehországban 28%, míg a nyugat-európai országokban 50–60% (a *European Social Survey* adatai alapján).

Már Bibó István is megfogalmazta, hogy a demokrata nem fél a más véleményektől. A demokráciához kell önbizalom, magabiztosság és belső hitelesség. Nem tudni, ezek közül melyik hiányzik, de a magyar politikát egyre kevésbé jellemzi a valódi párbeszéd, a vita. Orbán Viktor miniszterelnök például hosszú évek óta nem vállalt nyilvános vitát, de még csak egy kritikus újságíróval folytatott valódi interjút sem. A demokratikus kultúrához hozzátartozik a kommunikáció kultúrája: a vélemények szabad megfogalmazásának lehetősége éppúgy, mint az álláspontok ütköztetése.

A demokratikus kultúra gyengeségéhez sorolhatjuk azt is, hogy korrupciós okokból vagy vállalhatatlan döntések miatt botrányba keveredett politikusok, közéleti szereplők nem mondanak le, nem távoznak a közéletből: szilárd demokráciákban ez önként megtörténik. Nálunk az azonosító nélkül viperázó rendőrök felettesét kitüntetik, a hazugságát beismerő miniszterelnök nem mond le (majd miután mégis lemondani kényszerül, tovább politizál), a szeretőjét és annak családtagjait milliós állásokban alkalmazó nemzetibank-elnök a helyén marad és így tovább. A politikusok vagyonbevallásainak nincsen valódi jelentőségük a politikusok ellenőrzésében, és meghökkentően kevés politikus ellen indult egyáltalán bármilyen ügyben eljárás – és többségükben azok is felmentéssel végződtek. Talán nem kell bizonygatnunk, hogy a példák hosszan sorolhatók.

Állításunk az, hogy a magyar politika nem tudta megszilárdítani a demokrácia működését stabilizáló normarendszert. Hankiss Elemér a kilencvenes években a demokratikus kultúra problémáival szembesülve még azt remélte, hogy a társadalom egy tanulási folyamaton keresztül elsajátítja a demokratikus jogállam normáit. A problémák, a konfliktusok, botrányok ugyanis természetes velejárói a demokráciának – ilyen értelemben a demokrácia mindig „válságban van". Ahogy azt fentebb felvetettük, ezek az ügyek visszajelzésként szolgálnak. A magyar társadalomnak történelmi okokból nem volt erős a demokratikus kultúrája, és mint sokan mások, Hankiss is azt gondolta, hogy ez a normarendszer erősödni fog, belsővé válik az állampolgárok számára éppúgy, mint a politikusoknak. Ha ez nem így történt, abban az elitet minden bizonnyal komoly felelősség terheli. Elsősorban a politikusokat, akik a demokratikus normákat nem erősítették, hanem folyamatosan feszegették, és kialakították a szélsőséges polarizáció szekértábor-logikáját (amire a következő pontban térünk vissza). Sajnálatos módon ebben a véleményformáló értelmiség is készséges partnerük volt.

2. tézis: a magyar politika túlzott polarizációja aláássa a demokrácia működését

A demokratikus kultúra problémái közül a polarizációt emeljük ki, mert bizonyos jelek arra utalnak, hogy e tekintetben hazánk különösen rosszul teljesít. A polarizáció azt jelenti, hogy az állampolgárok politikai nézetei nem konvergálnak, hanem széthúznak. Például a szavazók jelentős része nem a politikai centrumban helyezi el magát ideológiailag, hanem jobb- vagy baloldaliként határozza meg magát; erősen kötődik választott pártjához és elutasítja a többi pártot. Szélsőséges esetben „szekértábor-logika" alakul ki, amelyben a politikai ellenfelet morálisan diszkreditálják, ellenségnek tekintik.

A politikai polarizáció sok helyütt növekvő probléma, lásd például az Egyesült Államok esetét, amelyre fentebb is utaltunk. Az adatok azt mutat-

ják, hogy a pártos elfogultság szempontjából Magyarország Európában a leginkább polarizált országok közé tartozik. Mi lehet ennek az oka?

Patkós Veronika kutatásaiból kiderül, hogy a demokrácia gyenge minősége, valamint a gazdasági nehézségek fokozzák a polarizációt – Európában is inkább a dél-, valamint a kelet-európai országokra jellemző az erős politikai megosztottság. Ugyanakkor hazánk még ezekhez képest is meglehetősen polarizált, ráadásul az adatok azt sugallják, hogy ez fokozatosan alakult ki: a kilencvenes években a politikai megosztottság kisebb volt (PATKÓS 2017).

Körösényi András egy tanulmányában amellett érvel, hogy Magyarországon az elit polarizálódott, és ez húzta maga után az állampolgári polarizáltságot (KÖRÖSÉNYI 2012). Az adatok valóban arra utalnak, hogy a politikai elit (amely nem csupán politikusokból, hanem szakszervezeti, civilszervezeti vezetőkből, köztisztviselőkből stb. áll) az állampolgároknál hamarabb és erőteljesebben polarizálódott. Körösényi szerint a szekértábor-logika kialakításában az értelmiségi holdudvarok, „megmondóemberek" legalább olyan fontos szerepet játszottak, mint aztán maguk a pártok és főleg azok vezetői. Ebben az értelemben Orbán Viktor és Gyurcsány Ferenc a 2000-es évek meglóduló polarizációjának kulcsfigurái.

Miközben az adatok szerint a gyenge demokratikus minőség „hajlamosít" a polarizációra, az összefüggés fordítva is fennállni látszik: a politikai széthúzás a demokráciát is rombolja. Körösényi szerint ugyanis a polarizáció csökkenti a demokratikus elszámoltathatóság lehetőségét, méghozzá öt mechanizmuson keresztül.

Egyrészt a politikai elfogultság hatással van az információ szelektálására és értelmezésére. A politikai táborok eleve a saját információs forrásaikat, médiumaikat figyelik csak, és párhuzamos „médiavalóságok" tudnak kialakulni. De még ha el is jut független vagy „másik oldalbeli" információ az állampolgárokhoz, az elfogultság gátolja a befogadását, tárgyilagos mérlegelését. Így megszűnik az a közös tudás, amelynek fényében értékelni lehetne a politikai teljesítményeket.

Másrészt az elfogultságnak „morális hatása" is van. A szinte törzsi azonosságtudat kialakulásával elnézőkké válunk a „mieink" botlásaival szemben, ám hajthatatlannak mutatkozunk a másik tábor erkölcsi megítélésében. Más szóval megszűnik a közös normák, a közös morális alap referenciája.

Harmadszor, a patronázshatás azt jelenti, hogy a politikai táborok, ha hatalomra kerülnek, igyekeznek a saját embereiket pozíciókba juttatni – már csak azért is, mert nem bíznak az előző kormány kinevezettjeiben. Ha pedig a jelöléshez a politikai táborokon átívelő konszenzus kell (mint például az Alkotmánybíróság tagjainak kinevezéséhez 2010 előtt), akkor egyre nehezebben találni konszenzusos jelöltet, hosszabbodik az idő, amíg a poszt nincs betöltve, és nagyobb eséllyel neveznek ki középszerű jelölteket. Ez is – akárcsak a saját emberek helyzetbe hozása – az állami hivatalok minőségének romlásához vezet.

Negyedszer, a polarizáció a politika delegitimálását eredményezi: a táborok egymás lejáratására törekednek és kriminalizálják a politikát (bűncselekményekkel vádolják ellenfelüket). Mindez aláássa a demokratikus rendszer legitimitását és növeli az állampolgári cinizmust.

Végezetül a polarizáció rossz kormányzáshoz is vezet, amiről fentebb már szóltunk.

Mindezek együtt azt eredményezik, hogy a polarizáció meggyengíti a demokrácia kultúráját. A hatalomba került politikusok reszponzivitása csökken (hisz a saját táboruk úgyis elfogadja, bármit is tesznek, a másik meg amúgy sem), megnehezül a demokratikus elszámoltathatóság, legitimációs válságba kerül a demokratikus politika.

De a polarizációnak további súlyos következményei vannak: nemcsak az elméleti érvek, hanem az adatok is azt mutatják, hogy a politikai megosztottságtól sújtott országok rosszabbul működnek. Valóban rosszabb a demokrácia minősége, valamint lassúbb a gazdasági növekedés és magasabb a munkanélküliség.

A politikai megosztottság költségeit pedig egész Magyarország viseli.

3. tézis: a demokrácia megújítása intézményi innovációkat tesz szükségessé

Hogyan lehetne javítani a demokrácia minőségét, fejleszteni a demokratikus kultúrát Magyarországon? Nincs módunkban, sem szándékunkban részletes programmal szolgálni, csupán néhány lehetséges forgatókönyvet és javaslatot szeretnénk felvillantani.

A fő probléma a demokrácia minőségének a javításával, hogy ezt annak a politikai elitnek kellene elhatároznia, amely korábbi döntéseivel a jelenlegi állapotot létrehozta. Fennáll a veszélye, hogy erre nem képes és nem hajlandó, és Magyarország végletesen benne ragad a polarizált politika, a romló minőségű demokrácia és a korlátozott fejlődés rossz körében. Amíg az uniós pénzek „lélegeztetőgépen" tartják a magyar gazdaságot és az EU, ha korlátozottan is, de őrködik az intézmények minősége felett, addig a politikai és a gazdasági helyzet romlása feltehetően bizonyos határokon belül marad. Ha azonban ez a támogatás és kontroll bármilyen oknál fogva elvész, akkor fennáll a veszélye a politikai rendszer további hibridizációjának, a tekintélyelvű irányba történő határozott elmozdulásnak. Kétséges ugyanis, hogy a megtépázott demokratikus kultúrájú magyar társadalom határozottan fellépne egy tekintélyelvű fordulat ellen.

Ugyanakkor a dezintegrációs tendenciák megteremthetik az integráció politikai igényét is. Az ilyen helyzetekben gyakran új, integratív politikai vezetők vagy mozgalmak, pártok tűnnek fel, akik és amelyek átlépnek a régi törésvonalakon. Persze ami azt illeti, nincs arra garancia, hogy az új, integratív vezető demokratikus elkötelezettségű legyen – a történelmi példák sokszor az ellenkezőjét sugallják, és végső soron megint csak a társadalom demokratikus reflexei fognak irányt szabni az eseményeknek.

Végül az sem kizárt, hogy a meglévő pártok és politikusok „szelídülnek meg" esetleg egy részleges elitváltás révén és új pártok feltűnése által noszogatva. Ez valószínűleg csak úgy lehetséges, ha a legmegosztóbb politikusok távoznak a közéletből, és a politikai, valamint az értelmiségi elit legalább részben kicserélődik. Mivel ezt részben maga az idő elvégzi, a magunk részéről nem zárnánk ki ezt a forgatókönyvet sem.

Bárhogyan is jön létre a demokratikus kultúra megerősítését lehetővé tévő politikai fordulat, jó érvek szólnak amellett, hogy érdemes bizonyos intézményi változásokkal ösztönözni ezt a folyamatot – hiba volna csak a politikai szereplők önkorlátozására alapozni. Abból indulunk ki, hogy a magyar társadalomban jelen vannak azért a demokratikus attitűdök, és ha lehetőséget kapnak, akkor ki is bontakoznak és cselekvéshez vezetnek. Például Oross Dániel kutatásában a dél-alföldi régióban zajló, helyi szintű ifjúságpolitikai modellprogramokat hasonlított össze, és azt találta, hogy ahol az ifjúsági szervezeteknek valódi részvételt biztosítottak az önkormányzati működésben, ott a fiatalok politikai részvétele, aktivitása nagyobb volt, és a demokratikus attitűdök is megerősödtek (OROSS 2016).

Ez tehát a másik oldala annak, hogy a magyar állampolgárok egyébként nemzetközi összehasonlításban is kevéssé hisznek a demokráciában és a saját politikai képességükben a döntések befolyásolását illetően. A helyzet nem jó, de talán nem is reménytelen.

A demokratikus kultúra megerősítését valószínűleg két irányból érdemes elvégezni: „fentről" és „lentről". „Fentről": nyilván szükség lenne a politikusok egyrészt szimbolikus, másrészt tényleges elköteleződést mutató megnyilvánulásaira, döntéseire, amelyekkel megerősítik a jogállami és demokratikus intézményeket, valamint értékeket és normákat. Felmerülhet, hogy érdemes lehet az arányos rendszer jellemzőit erősíteni választási rendszerünkben – amelyek most is megtalálhatóak benne, bár 2014 előtt erőteljesebb volt a jelenlétük. Ugyanis a polarizáció erősebb a kevesebb párttal rendelkező és a választások során a többségi elvet érvényesítő demokráciákban, és alacsonyabb ott, ahol több a párt és a választások az arányos képviseleti rendszer logikájára épülnek. (A valódi arányos rendszerben nincsenek helyi képviselők, és a pártok a kapott szavazatok arányában jutnak parlamenti helyekhez – egy 7%-ot elérő párt az országgyűlési helyek 7%-ához jut.) A többségi elv gyengítése ugyan elvben a kormányozhatóság (a kormányalakítás) esélyeit rontja, de kérdés, hogy ez-e Magyarország baja, vagy pedig a rossz kormányzás és a demokratikus minőség romlása.

„Lentről": az állampolgári politikai kultúrát helyben, az iskolákban, a településeken, az önkormányzatoknál is érdemes erősíteni. A részvételi demokrácia intézményeit legegyszerűbben helyi szinten lehet bevezetni – úgy, ahogyan erre fentebb, az ifjúságpolitikai intézmények kapcsán is utaltunk. Abból a példából általánosítva azt kell feltételeznünk, hogy a döntésekbe való beleszólás lehetősége erősíti a demokratikus kultúrát. Kutatások azt is kimutatták, hogy a civil társadalom támogatása, fejlesztése nemcsak a társadalmi tőkét növeli, hanem a közéleti aktivitásra is ösztönzőleg hat. Nyugat-Európában az állam mindenhol támogatja a civil társadalmat annak számos pozitív hatása és társadalmi jótéteménye miatt (az amerikai példa a kivételes, ahol az állam nem vállal szerepel ebben, hanem csak az egyének és vállalatok tartják fent a civilszervezeteket).

Persze a demokratikus kultúra helyreállítása nem lehetséges egy sor társadalmi feltétel nélkül. Rauschenberger Péter egy esszéjében amellett érvel, hogy a valódi demokrácia lehetőségét a társadalom szétszakadása, a több millió honpolgárunkat sújtó kilátástalanság, szegénység ássa alá (RAUSCHENBERGER 2013). A demokrácia az állampolgári egyenlőség eszméjén alapszik, de tévedés azt gondolni, hogy a jogi és politikai egyenlőség működhet akkor, ha a legalapvetőbb életesélyekben óriásiak a különbségek. Amíg a társadalmi egyenlőséghez nem közelebb, hanem attól messzebb jutunk, addig csökken a remény a demokrácia megerősödésére.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

ACEMOĞLU–ROBINSON 2013	Daron ACEMOĞLU – James A. ROBINSON: *Miért buknak el nemzetek? A hatalom, a jólét és a szegénység eredete,* ford.: GARAMVÖLGYI Andrea, Budapest, HVG, 2013.
BODA 2013	BODA Zsolt: *Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában,* Budapest, Argumentum – MTA TK Politikatudományi Intézet, 2013.
HUNTINGTON 1991	Samuel P. HUNTINGTON: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century,* Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
KÖRÖSÉNYI 2012	KÖRÖSÉNYI András: „A politikai polarizáció és következményei a demokratikus elszámoltathatóságra" in BODA Zsolt – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában,* Budapest, MTA Politikatudományi Intézet – Új Mandátum, 2012, 284–309, *politologia.tk.mta.hu* = goo.gl/2BBGmn
OROSS 2016	OROSS Dániel: „A részvételi fordulat esélye egy hazai ifjúsági részvételi modell tanulságai alapján" in ANTAL Attila

(szerk.): *A civilek hatalma: A politikai tér visszafoglalása*, Budapest, Noran Libro, 2016, 162–186.

PATKÓS 2017 — PATKÓS Veronika: „A pártos polarizáció okai és következményei az európai demokráciákban" (doktori disszertáció tervezete), Budapesti Corvinus Egyetem, 2017.

PIKETTY 2015 — Thomas PIKETTY: *A tőke a 21. században*, ford.: BALOGH-SÁRKÖZY Zsuzsanna, Budapest, Kossuth, 2015.

RAUSCHENBERGER 2013 — RAUSCHENBERGER Péter: Arccal a sárban – hozzászólás Kis János cikkéhez a köztársaság bukásáról, *Beszélő*, 2013. október 2., *beszelo.c3.hu* = goo.gl/hjYrRr

SEN 2014 — Amartya SEN: *A fejlődés mint szabadság*, ford.: HEGEDŰS Judit, Budapest, Európa, 2004.

Feledy Botond

FELTÁRHATATLAN FEKETE DOBOZ?

Egy hiperpragmatikus külpolitika kockázatai

A NEMZETI ÉRDEK MEGHATÁROZÁSÁNAK DILEMMÁJA

Egyelőre senki sem talált jobb keretet annál, mint hogy a nemzetállamok adják a világ- és a külpolitika egyik alapvető egységét. Arról viszont nagy vita van a nemzetközi kapcsolatok politikatudományi megközelítésének kanonizációja óta, hogy vajon az államok határozzák-e meg saját érdekeiket, ezek adottak-e, vagy éppen a társadalmak, választók tudnak-e ezen csiszolni. Netán éppen ellenkezőleg, az országok felett álló nemzetközi rendszerből következnek, tehát csak a nemzetközi rendszer változásával alakulhatnak érdemben a nemzeti külpolitikai érdekek?

A magyar külpolitika meghatározottsága óriásit változott a sikeres euroatlanti integráció után. Az 1999-es NATO- és 2004-es uniós csatlakozás mögött lényegében politikai konszenzus volt. Ez az állapot természetes módon bomlott fel azután, hogy Magyarország immár bekerült e szervezetekbe. Hiszen a belépést követően a hazai külpolitikai vita már arra kellett vonatkozzon, hogy milyen álláspontot képviseljünk az intézményi fórumokon, az Európai Tanácsban, az Észak-atlanti Tanácsban, az Európai Parlamentben. E viták a 2008-as válság évei után elkerülhetetlenül tovább töltődtek olyan kérdésekkel, amelyek a hazai politikai értékrendszerek mentén egyre radikálisabb, egymástól távolodó válaszokat sürgettek. Így a magyar külpolitika konszenzusos területe megszűnt, és maradtak a polarizációra alkalmas pontok.

Az euroatlanti integrációval párhuzamosan, a további hagyományos külpolitikai prioritások szintjén már a kilencvenes évektől megszokott volt a vita. Míg a konzervatív kormányzatok a határon túli magyarok helyzetét a jószomszédsági viszonyok elé helyezték, addig a szocialista-liberális kormányok intézkedései – a kedvezményes honosítás ellenzése a népszavazáskor, az alapszerződések gyors megkötése a Horn-kormány idején – azt mutatták, hogy a jószomszédság fenntartása megelőzte a környező államokban élő magyarok helyzetének közvetlen javítását az anyaország által. Ez vezetett oda, hogy a szomszédos országok magyar pártjai között is szakadások sora következett be, és Budapest az adott kormányzati ciklustól függően ítélte meg az etnikai alapú pártoknak az adott ország kormányzatában való jelenlétét.

A MAGYAR KÜLPOLITIKA BELPOLITIKAI KÖTÖTTSÉGEI

Belpolitikai stílus a külpolitikai döntéshozatalban?

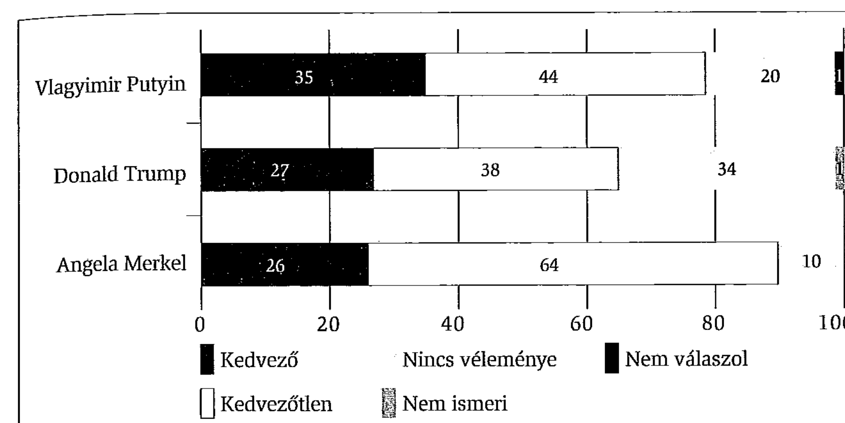
A polarizálódó magyar belpolitika egyre erősebben magával rántja a külpolitikai diskurzust – ami valójában egyáltalán nem szükségszerű, amint azt a belpolitikailag szintén megosztott, ám külpolitikájában igen koherens Románia vagy éppen Csehország példája mutatja. Magyarország vonatkozásában ez a polarizálódás jól nyomon követhető az Oroszországgal szemben hozott szankciók támogatottságának a pártszavazók közti éles megoszlásával, a világhatalmak vezetőinek hazai népszerűségi listáin bekövetkezett radikális változásokkal. Orbán Viktor miniszterelnöki működésében is megfigyelhető a külpolitika térnyerése, ami részben a közép-európai miniszterelnökök természetes karrierútja, hiszen egy visegrádi bársonyszékből már csak a nemzetközi szervezetek felé lehet továbblépni.

A belpolitika és külpolitika együttélését két további faktor befolyásolja. Egyrészt a mindent átszövő politikai kommunikációs narratívák, amelyek választói fogyasztásra ugyan tökéletesen alkalmasak lehetnek, mégis olyan pozíciókat hozhatnak létre a világpolitikában Magyarország számára, amely pozíciókból kötetlenebb belpolitikai háttérrel egyszerűbb lenne elmozdulni. A belső kötöttségek ezt jelentősen megnehezítik, így akár szűkíthetik is a külpolitikai mozgásteret a hazai fogyasztásra szánt, külpolitikai jellegű állásfoglalások.

Ennek szélsőséges példája volt 2006 és 2014 között az, hogy a két meghatározó politikai párt nem itthon, hanem brüsszeli folyosókon is vívta csatáját, különböző meghallgatásokat rendezve többek közt az Európai Parlamentben és az Európa Tanácsban a hazai állapotokról. Bár ezek nem ismeretlen eszközök más országokban sem, használatuk gyakoriságát tekintve alighanem az élvonalba került ezzel Magyarország.

Másrészt jól megfigyelhető európai trend, hogy az uniós országok számára a brüsszeli ügyek már messze nem valamiféle távoli külpolitikai kérdésként jelennek meg, hanem a belpolitikai napirend égető pontjait képezik, legyen szó a menedékkérők okozta krízisről, az euróválságról vagy más politikai vitákról. Az integrációban való részvételünk – szemben a 2004-et megelőző, egyszerűen kevésbé intenzívnek tekinthető időszakkal – fokozta a viták intenzitását, sűrűségét. Ez kalkulálható változás volt ugyan, mégsem jelenthetjük ki, hogy az intézményrendszer felkészült volna erre. Mindez aközben történt, hogy a legtöbb európai országban a külügyminisztériumok elveszítették domináns pozíciójukat, és a miniszterelnökség, a kancellári hivatalok egyre nagyobb szeletet követeltek és közvetlenül belefolynak immár e döntésekbe.

Ennek idehaza van egy különösen érzékeny következménye is: a kormányzat immár nem elsősorban a tágan értelmezett külpolitikai képzett-



1. ÁBRA • *Külföldi politikusok megítélése, 2017. január (%)*
Forrás: Századvég

ségű apparátusból választja ki a hozzá szellemileg közelebb eső tagokat a végrehajtó hatalmi ág számára, hanem a belpolitikai kötődésű személyzet egyre nagyobb részét adja a külügynek, ami felerősíti e fenti két faktor hatását.

A külpolitikai black box

A hazai felkészültség mértékéről árulkodik, hogy az országnak sem megújított külpolitikai stratégiája nincs évek óta, sem olyan politikai testülete, amely érdemben foglalkozna dedikált módon a magyar külpolitikával a minisztériumi struktúra felett, a kormány mellett, mint az amerikai vagy a lengyel nemzetbiztonsági tanács.

Bár *nincs új stratégia,* ez nem akadálya annak, hogy a miniszterelnök rendszeresen elmondja vízióját. A kormányfői nyilatkozatok műfajával az a probléma az államigazgatás szempontjából, hogy kívül esik a stratégiai tervezés körén. Ha pedig nincs intézményi szinten közösen alkotott, elfogadott stratégia, akkor akcióterv sem létezhet, tehát a külpolitikai célrendszerünk nincs a végrehajtás szintjére lebontva és kifejtve. Ennek hiányában e területet kutatni is jóval nehezebb, hiszen kevesebb a kapaszkodó, nem szólva arról, hogy a nyilvánosságnak a bevonására sem teremt lehetőséget, ahogy a transzparencia követelményét sem elégítheti ki. Az utolsó Martonyi-féle stratégia minisztériumi szinten az EU soros elnöksége után született meg, 2011 decemberében mutatták be. Ezután még egy dokumentum készült Martonyi vezetése alatt, *Külpolitikánk és külügyi szolgálatunk megújulása 2010–13* címmel az ÁROP 1.1.19-2012-0006 projekt keretében,

amely inkább áttekintést nyújtott. 2012-ben fogadták el a Nemzeti Biztonsági Stratégiát. Ezt követően a Szijjártó-korszakban elsősorban a nagyköveti értekezleten elmondott beszédek tekinthetők irányadónak, amelyek már elsősorban külgazdasági fókuszúak.

A *dedikált külpolitikai fórum hiánya* a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha egy külföldinek meg kellene magyarázni, mely fórumokon megy végig egy külpolitikai döntés, nehéz helyzetben lennénk. Nem látszik, hogy parlamenti úton születnének érdemi iránymutatások a külpolitikára nézve (mint ahogy mondjuk a brit miniszterelnököt most épp a saját parlamentje korlátozza a Brexit-álláspont alakításában). Magyarországon az Országgyűlés külügyi bizottsága nem élvez hasonló befolyást. Úgy is mondhatjuk, hogy a testületnek legfeljebb személyek adnak súlyt, és nem a testület adja a tekintélyt az odakerülő politikusoknak.

A miniszterelnök tanácsadói között rendszeresen fel lehet fedezni a külpolitikai vonal jelenlétét; a harmadik Orbán-kormány idején Czukor József és Gottfried Péter hivatalosan megnevezett tanácsadók. Továbbá a korábban Brüsszelben, ma Berlinben szolgáló Györkös Péter nagykövet tölt be kiemelt szerepet a döntéshozatal támogatásában. Mindez azonban nem egy meghatározott struktúrában, hanem informálisan történik. A magyar külpolitikai döntéshozatal jelenleg *black box*nak tekinthető: nehéz felmérni, hogy ki, mikor és milyen módon szállít hozzá inputot, ahogy azt is nehéz megbecsülni, hogy a miniszterelnök körüli kommunikációs csapat mennyire befolyásolja a saját szempontjaival.

Az *érdemi parlamenti vita hiánya* részben a Fidesz-többségnek köszönhető, de nem elhanyagolható az emberi szempont sem. A külügyi bizottság tagságának átlagosan gyenge nyelvtudásától egyes képviselők provinciális szemléletén át a hagyományos magyar befelé fordulásig sok tényező hozzájárul ahhoz, hogy az Országgyűlés ne játsszon érdemi szerepet a külpolitika alakításában.

A Martonyi vezette fideszes külügyi vonal 2002-ig még nem szerezhetett belső uniós tapasztalatot, így a rendszerváltó párt csak 2010-ben találkozott testközelből az euroatlanti működés addigra bejáratott intézményrendszerével és strukturális kötöttségével. E 2004 és 2010 között *kieső tapasztalat hiányát* nem lehet eléggé hangsúlyozni a Fidesz szempontjából, nem is elsősorban a külügy, hanem a kormányzat általános hozzáállását tekintve. Ez a második ciklus kezdetén alighanem fontos tényező lehetett.

Végül jól jelzi a második és a harmadik Orbán-kormány közti hangsúlyváltást a minisztérium nevének és hatáskörének radikális megváltoztatása. A Külügyminisztérium megnevezés helyett bevezetett Külgazdasági és Külügyminisztérium intézménynévben már a szerepeltetett területek sorrendje is árulkodó. A korábbi külgazdasági vezető, Szijjártó Péter megjelenése a Bem rakparton egyértelmű fókuszváltást hozott, azóta a nagyköveti értekezleten is egyértelművé vált a *külgazdasági szempontok priorizálása* a külpolitikai döntéshozatalban. Érdekesség, hogy a minisztérium angol elnevezésében fordított a sorrend: *„Ministry of Foreign Affairs and Trade."* A külgazdaságnak a külüggyel való együtt kezelése megint csak nem kuriózum, éppen szomszédunk, Ausztria is hasonlóan működik. Magyar szempontból ez azonban nem egyszerűen a hatékonyságjavítást célzó szervezeti átalakítás volt, hanem a külpolitikai diskurzus további visszaszorulását jelenti, hiszen az új külügyminiszter és a nevével fémjelzett kurzus egészen más szinten és területen kívánja formálni a külügyeket a korábbi Martonyi-féle Bem rakparthoz képest. Magyarország nem gazdasági – és, ellentétben Ausztriával, nem is banki – nagyhatalom, hogy a diplomácia eszközeiről lemondhasson: a gazdasági érdekek és a diplomácia sok más országban is kéz a kézben járnak. A gond abból adódhat, ha e hazai érdekkörök kompetitívnek tekintik egymást, miközben a kooperációjuk az egyetlen út, amire a nemzetközi gyakorlat sikeres példákat mutat Belgiumtól a Közel-Keletig.

Mára kialakult a harmadik Orbán-kormány külpolitikai döntéshozatali struktúrája: egyértelműen a miniszterelnök köré fókuszálva, informális platformokon, a miniszterelnökség közreműködésével zajlik a döntési folyamat, amelyben csupán a sok közül egy szereplő a külügyminisztérium a szakmai inputok tekintetében. Nincs számon kérhető stratégia, sem annak végrehajtására vonatkozó akcióterv vagy más egyéb, a transzparenciát segítő dokumentum, hatásvizsgálat. A 2014-től felgyorsított külügyi állománycsere, a háttérintézmények zilált állapota mind gyengítette a külügy pozícióját azzal, hogy az intézményi memória tovább halványult. Végül visszakerült az Információs Hivatal a külügyminisztériumtól a miniszterelnökség alá.

Mindezt a tágabb politikai környezetben zajló folyamatok is katalizálták. A magyar diplomácia – *soft power* – erejét meghatározza, hogy milyen információs és katonai potenciállal rendelkezünk, milyen külpolitikai vitafelületek, külföldi partnerek bevonását lehetővé tevő eszközök állnak rendelkezésre, egyszóval mennyire dinamikus a hazai közeg. Két évtizeden át, pártállásra való tekintet nélkül, *a kormányzatok kerülték a költségesebb befektetéseket*, amelyek külpolitikai téren megtérülhettek volna. A külföldi missziókban bevetett ezerfős katonai kontingens mellett egy aggasztóan visszaeső létszámú, betöltetlen helyek ezreit tologató, elaggott eszközökkel rendelkező hadsereg; a számtalan belpolitikai feszültségnek kitett titkosszolgálati szervek közti versengés; a több lehetőséget kihagyó brüsszeli érdekérvényesítő hálózati erősítés; a külügyminisztérium nem rendszeres, hanem erősen rohamszerű, alkalmi fejlesztése; a külügyi intézet érdemi elhanyagolása, a valóban tudományos igényű, elmélyült elemzői potenciál leépítése; a diplomáciai képzés és továbbképzés valódi megteremtésének

lassú – néha nem látható – haladása; az államigazgatás dolgozói számára a széles körű nemzetközi kitekintés megteremtésének hiánya; a politikai kinevezett nagykövetek létszámának további bővítése szakszerű felkészítésük nélkül; továbbá a magyar gazdaságnak a régiós társakhoz képest elmaradt növekedése mind befolyásolja azt, hogy milyen súllyal léphetünk fel a világpolitika színpadán.

Kisebb területeken vannak sikereink. A kormányzatok közt átívelő módon vitt, konzekvens külpolitikai irányok is megtalálhatók, ilyen különösen a NATO-beli szerepvállalásunk, az afganisztáni misszió fenntartása vagy később a balti légtérvédelembe való bekapcsolódás. A konzervatív nemzetállami szintből kiinduló felfogásból következően a magyar multik térnyerésének támogatása egyes szempontokból szintén sikeressé vált.

A MAGYAR KÜLPOLITIKA KIOLVASHATÓ PRIORITÁSAI

A 2014 óta zajló magyar külpolitika céljai nem *top-down* módon, a nemzetközi rendszerből felülről lefelé építkezve, hanem részben alkalmak mentén, *bottom-up* módon, alulról felfelé, belpolitikai apropókat sem nélkülözve alakultak. Az energiapolitikai célokról és a szomszédos országokban élő magyarokkal kapcsolatos nemzetpolitikáról külön fejezetek szólnak e kötetben, így azokra itt nem térünk ki, bár egyértelműen fontos tengelyei a magyar külpolitikának és potenciálisan a külgazdaságnak.

A nyitások valósága

Keleti nyitás a gyakorlatban 2002 óta működött, elsősorban a magyar üzleti elit egyes tagjainak az orosz piacok iránti igényét megsegítendő. „Nyitásként" való megfogalmazása a második Fidesz-kormány idején, a Martonyi-féle külügyben az ún. globális nyitással együtt indult. Ez így hangzott a *Külpolitikánk és külügyi szolgálatunk megújulása 2010–2013* című minisztériumi dokumentumban: „A keleti, illetve globális nyitás a magyar diplomácia számára egyrészt földrajzi, másrészt szakpolitikai értelemben vett nyitást jelent: dinamizált kapcsolatépítést az Európán kívüli térségekkel, illetve aktívabb szerepvállalást magyar hozzáadott érték fokozott megjelenítésére alkalmas szakterületeken (élelmiszerbiztonság, vízgazdálkodás, klímapolitika, kibertér, fenntartható fejlődés stb.)"

Úgy is mondhatjuk, hogy e nyitáspolitikák (globális, keleti, majd déli) szolgáltak a külgazdasági agenda megjelenítésére a második Orbán-kormány külügyi vonalán. A Kína és a közép-ázsiai országok felé való lobbizás, a kereskedőházi rendszer kialakítása, a letelepedési kötvények elindítása, a közel-keleti monarchiák megszólítása mind e sorba illeszkedik. Ez tehát a meghirdetett pragmatikus külpolitikának a leképződése a partnerválasztásban. Számos európai partnerünk hasonlóan jár el, csupán kevesebbet kommunikált róla, mert nem került belpolitikai agendára e kérdéskör, és biztosan nem tették hivatalos prioritássá kelet–nyugat relációban.

Önmagában tehát a keleti nyitás aligha kaphatott volna akkora kritikát, ha két további tényező nem játszik közre. Egyfelől azt látni, hogy bár évek óta jelentős anyagi erőforrásokat ölt ebbe a kormányzat, a gazdasági eredményeket nem szállította azonos arányban. Részben éppen azért nem, mert a hazai gazdasági szereplők csak rendkívül szűk köre képes élni a globális lehetőségekkel, tehát először a hazai gazdasági fejlesztések eredményeit kell bevárni ahhoz, hogy például kapacitásban egy kínai piacot megcélozhasson több magyar vállalkozás, vagy a kutatásban kell egyes területeken egyértelmű helyet kivívni a világranglistán egy folyamatos, kormányzati ciklusokon átívelő, konszenzusos terület megteremtésével. Erre történtek kísérletek, de például a geotermikus energia kihasználására tett erőfeszítések sem nőttek organikusan (a megújulókat képviselő szektorharcok közepette); a szekunder, külföldi tulajdonú ipari szektorra e területen nem számíthatunk, tehát csak a hazai kutatás-fejlesztés lenne hosszú távon piacképes, ahhoz viszont a humán tőkét egyre nehezebb kitermelni és megtartani is, itthon és Közép-Európában egyaránt.

A másik kritikus tényezőt az jelentette, hogy a politikai kommunikációban a keleti nyitás egybeesett az uniós és atlanti viták időszakával, ezért nem volt nehéz feladat úgy láttatni ezt a diplomáciai lépést, mint amely nem kiegészíteni törekszik a magyar nemzetközi kapcsolatokat, hanem a megromló nyugati kapcsolatok helyét kívánja a keleti autokráciákkal folytatott együttműködésekkel feltölteni. Ezt nem segítette az azeri baltás gyilkos kiadatásának narratívája, a nyitást képviselő személyek közti cserék (elegendő csak a kínai–magyar vegyes bizottság sorsát végigkövetni), a drága nagykövetségek felállítása gazdaságilag nehezen beköthető afrikai vagy dél-amerikai országokban, majd a letelepedési kötvények körül körvonalazódó kőkemény magánérdekek, a törököket és oroszokat alternatívaként feltüntető tusványosi miniszterelnöki beszéd, és lehetne még sorolni a kihívásokat e területen.

Mindezek tükrében a keleti nyitás legalább annyira a politikai kommunikáció elemévé vált, mint amennyi adóforintot elköltött rá a kormányzat a gazdasági sikerek reményében, amelyek viszont eddig nem realizálódtak.

Oroszország sosem bánt velünk kesztyűs kézzel

A Fidesz harmadik kormányzati ciklusára érte el a magyar külpolitika, hogy proaktív lépésekkel állt elő. A reaktív, követő, kezdeményezésekhez csatlakozó vagy azokból kimaradó döntéseket hozó előző húsz év szép lassan átalakult, és a harmadik Orbán-kormány az európai szinten képes volt az agenda alakítására a maga hangos eszközeivel. A Fidesz egyik leglátványosabb külpolitikai lépésévé vált az orosz kapcsolat építése. Ezt a döntést aligha motiválhatta rövid távú belföldi szavazatszerzés, mivel a Fidesz-tábor sokáig hagyományosan inkább oroszellenes attitűddel rendelkezett. Ez mára megváltozott a kormányzati kommunikáció hatására. Oroszországgal kapcsolatban a magyar kormányok álláspontja 2002 óta egyértelműen kedvező volt. Amíg a puliajándékozást bonyolító, a budai villájában Putyint fogadó Gyurcsány Ferencet hangosan kritizálta a Fidesz, illetve Orbán Viktor még ellenzékből, 2009-től radikálisan átalakult a konzervatív párt Oroszország-politikája.

A hosszú távú gázszerződés, a paksi bővítésre vonatkozó szerződés és a moszkvai követségen, illetve konzulátuson és a vízumközpontban látható aktivitás, valamint természetesen a magyar miniszterelnök és Putyin rendszeres találkozói azt mutatják, hogy kormányra kerülve nem változtatták meg, sokkal inkább elmélyítették az elődök politikáját, már csak a találkozók számát tekintve is. Mindez a meghirdetett pragmatikus külpolitikába ugyan illeszkedik, de belső ellentmondást is tartalmaz. Ha a szuverenitást részesíti előnyben a kormányzat, akkor miért tenné évtizedekre függővé egyetlen országtól két energiaforrás mentén is (atomenergia és fosszilis energia) a hazai választókat?

Az erőszakot kül- és belpolitikai eszközként is gyakran alkalmazó Putyin a világpolitika feketeöves szereplője. Lassan 18. éve van hatalmon, intézményi memóriáját emellett is segíti a volt szovjet erőszakszervek elitjének támogatása, jelenléte. Ez nem összemérhető a demokratikus négy- és nyolcéves kormányzati ciklusok tapasztalatával. A magyarhoz hasonló, a külpolitikát újratanuló, szuverenitásukat frissen visszanyert országok számára a legnagyobb kockázat az oroszokkal való üzletelésben az, hogy elszámítják magukat *(miscalculation)*. Nincs sem barátság, sem bizalom Orbán és Putyin között. A kapcsolatuk hierarchikus, nem is lehet más. Az orosz diplomácia – szemben az amerikai gyakorlattal – nem bizalomépítésre játszik, hanem konkrét *quid-pro-quo* módon jár el, ahogy azt minden volt szovjet tagállam, illetve szatellitország esetén láttuk a rendszerváltás után.

Moszkva számára Pozsony vagy Budapest mindig eszköz lesz stratégiai céljai elérésében. Évek óta erősödő stratégiai megtévesztés *(strategic deception)* zajlik, amelynek részét képezik dezinformációs kampányok (magyar „harckocsiszállítás" Ukrajnának, amiről kiderült, hogy nem igaz), a kiber-

hadviselés (cseh, lengyel állami információs rendszerek feltörése), illetve a hagyományos felderítés (magas létszámú nagykövetségek, orosz hírszerzők aktivitása). E stratégia célja az euroatlanti országok lakosságának elbizonytalanítása a saját intézményeiben. Ez járulékosan számtalan előnyt hoz Moszkva számára, hiszen egyfelől leköti az országok erőforrásait, a politikai diskurzusok irányát, adott esetben lassítja vagy módosítja a külpolitikai döntéshozatalt és agendát. Ez alól Magyarország sem kivétel, legfeljebb az alkalmazott technikában és az egyéb kiemelt célországokhoz képest mért aktivitásban különbözhetünk. Az ezzel szembeni közpolitikai rezisztenciának pedig nyoma sincs, nem törekednek a döntéshozók a magyar és orosz érdekek eltérő halmazainak kirajzolására.

Orbán víziója: a német–orosz kiegyezés?

A német kapcsolat Berlin növekvő uniós dominanciája miatt különösen ápolandó. Ezt nehezítette a migrációs válságban elfoglalt konfrontatív magyar álláspont. A kapcsolat intenzitását csökkenti, hogy nem vagyunk tagjai az eurózónának, az azonos pártcsalád (Fidesz, CDU és CSU) pedig mozgásteret biztosított a felek számára. A Brexittel tovább erősödhet Berlin súlya, különösen, ha a 2018 őszi választások után egy olyan uniós mélyítés következik, amely kijelölt területek mentén, de alighanem egységes csomagban nyílhat meg a tagállamok számára (ez a többszintű Európa politikai szentesítése).

A magyar GDP-ben látható módon jelen lévő német vállalatok megint csak világosan mutatják a kapcsolat kiegyensúlyozatlanságát. A magyar fél éppen az uniós intézményekben „törleszthet", hiszen ott a kisebb országok a legtöbb platformon súlyukon felül képviseltetnek (az Európai Parlamentben egyértelműen, és a Tanácsban is, különösen a konszenzusos döntéseknél). Bár a német ipar és a politikai elit kapcsolata azért nem hasonlítható össze az orosz ipari-katonai-politikai komplexummal, azért a gazdasági kapcsolatok politikai felhasználása nyilván itt is teret kaphat a maga módján.

A miniszterelnök víziója szerint hosszú távon bekövetkezhet a német és orosz kiegyezés, akár az amerikaiaktól függetlenül, amely esetben Magyarország kedvező pozícióból tárgyalhat majd. Ez arra az előfeltevésre épül, hogy a németeknek sem éri meg az erőforrásoktól elzárni magukat és Moszkvát távol tartani, hiszen piacként, befektetésként és nyersanyagforrásként is fontos, arról nem beszélve, hogy a német *Ostpolitik* hagyományos logikája mentén a szoros kereskedelmi kapcsolatok a politikai stabilitást és kiszámíthatóságot is elősegítik. Az ukrajnai háborúig fennálló és működő EU–orosz stratégiai partnerség épp ennek volt köszönhető, ezért is érte hideg zuhanyként a nyugati politikai elitet, hogy Moszkva ennyi-

re könnyen eldobja magától az együttműködés lehetőségét. Ebből hosszú távon gazdaságilag alighanem többet nyerhetett volna az orosz rendszer, de nem biztos, hogy a jelenlegi orosz elit segítségével. A német–orosz közeledés mindenesetre a fokozódó orosz befolyásszerzés miatt nem valószínű, hogy 2018 előtt bárhogy is bekövetkezhetne, hiszen a nyugati országok titkosszolgálatai sorra adnak hírt arról, hogy Moszkva hogyan igyekszik információs, gazdasági eszközökkel és aktív intézkedésekkel befolyásolni a választásokat.

A magyar kormány németbarátságának tehát az orosz faktor nélkül is működnie kéne, hiszen evidens a Berlintől való függésünk. Végeredményben a magyar külpolitika német és orosz viszonylatban nem rendelkezik akkora mozgástérrel, mint amekkorát a hazai politikai narratívák sejtetnek.

Az új Fehér Ház barátságosabb?

A kapcsolatok jól elhatárolható módon különválnak az Obama- és a Trump-korszakban. Az előbbi elnöksége idején, 2014 őszén került belpolitikai hasznosításra a később „kitiltási botrány" néven a köztudatba kerülő ügy. Ez nem volt akadálya a katonai (NATO-s) és gazdasági (bár elsősorban magánszereplők által vezérelt) kapcsolatok működésének, főleg politikai szinten akadt el a párbeszéd, amelyet instrumentalizáltak a demokrata kormányzat idején hazai belpolitikai haszonszerzés céljából. A kétszázalékos védelmi kiadási kötelezettség – amelyet a NATO-szerződés előír – jó fokmérője lesz az Orbán–Trump-kapcsolatnak, hiszen ezt a Fehér Ház most már teljes mellszélességgel követeli az európai partnerektől, a magyar miniszterelnök pedig közös uniós hadsereget akar létrehozni, és ezzel több legyet üthetne egy csapásra.

Az stratégiai kockázat marad, hogy éppen a legutóbbi helikopterbeszerzést is az oroszoknak adta a kormányzat, ami különösen érzékeny annak fényében, hogy a transzatlanti szövetség gyakorlatilag kiberháborúban áll Moszkvával. Hogyan képzeljük el a konfliktust a NATO és Oroszország közt, ha helikoptereinket az ellenféltől vásároljuk, és nyilván a karbantartáshoz, szervizeléshez hosszú távon szükség lehet rájuk?

Az amerikai–magyar kapcsolatok alakulásának ugyanaz a bizonytalansági faktora, mint annyi más országnál, amelyek bíznak Trumpban, az „*America First!*" szlogen ellenére. Hiszen ha az Egyesült Államok a saját érdekeit kisebb részben azonosítja a szövetségesei érdekeivel, az külpolitikai szempontból és gazdaságilag már rövid távon is kedvezőtlenebb Magyarország számára. Az egyetlen szempont, amelyből kedvezőbb lehet a republikánus adminisztráció, az a magyar belpolitika, mivel a demokratikus követelményeket nem biztos, hogy minden szinten azonos mértékben

fogják számon kérni. Ez sejlett ki Rex Tillersonnak, a *State Department* új vezetőjének első gesztusaiból, hiszen az amerikai külügy éves emberi jogi jelentését immár nem is kommentálta maga a külügyminiszter. A vélt magyar előnyök tehát élesen elválnak majd külpolitikai és belpolitikai vonalon, amit immár a CEU-ügy is befolyásolhat.

A MAGYAR JÖVŐ EURÓPÁBAN

Jelen tanulmány harmadik része a jövőre nézve kíván néhány forgatókönyvet állítani és a jelenlegi magyar kormány álláspontját az eddigi döntései mentén előrevetíteni. Ehhez először a brüsszeli példán keresztül röviden érzékeltetjük a hazai külpolitikai szemlélet elvi alapját. Ezután az ebből következő kötöttségeket vesszük számba, hogy mennyiben alakítja Magyarország együttműködési lehetőségeit a kormány által felvállalt és kommunikált elvi keret. Végül ennek fényében nézzük meg, hogy mely forgatókönyvekre milyen válasz születhet Budapesten.

Magyar szuverenitás Brüsszellel szemben: a mi antiestablishmentünk

A 2010-es külpolitikai irányban fontos szerep jutott az EU-nak: egyrészt 2011 első félévében tanácsi soros elnökséget töltött be Magyarország, majd ebben az időszakban kezdtek el kiéleződni a viták az alkotmányozás és más témakörök kapcsán a különböző partnerekkel. E viták közös nevezője a *szuverenitás védelmezése* volt. A konzervatív kormányzat ezt nemcsak kommunikálta, hanem érdemben le is képezte a diplomáciában a felvállalt kötelezettségszegési eljárásokkal (amelyek közül messze nem mind jut bíróságig), az Obama-adminisztrációval való szembehelyezkedésben, a németekkel való menekültvitában.

Mindez erős ideológiai töltést is kapott, hogy belpolitikailag jól hasznosítható legyen. Miközben a nyugat-európai populista pártok alapvetően a saját országaikon belüli antiestablishment érzésekre játszottak, addig a Fidesz az antiestablishment választói dühöt sikeresen kanalizálta a *nemzetközi* szereplők felé. Erre jó példa az unióról szóló hazai kommunikáció, de bármelyik fenti példa kifejthető lenne akár IMF vagy az USA kapcsán is.

Ahogy Orbán Viktor miniszterelnök megfogalmazta 2016-ban a *888.hu*-nak adott, a kormány honlapján is olvasható interjúban: „Brüsszelben a lényeges pozíciókat a globalista-liberális, status quót képviselő erők tartják kézben." A kötcsei Polgári Pikniken tartott beszédében pedig ezt mondta: „Amit ma az ellenfeleink képviselnek, annak semmi köze a nagy liberális

elődök gondolataihoz, az puszta nihilizmus. Ez a nihilista szemlélet lopakodva rátelepedett a világ és az Európai Unió intézményeire. Ismert képviselői is vannak, úgy, mint Juncker, Verhofstadt és Schulz. A nihilisták a társadalomban kisebbségben vannak, de az európai elitet már rég elfoglalták."

Bár a magyar miniszterelnök maga is széles politikai-ideológiai pályát futott be a rendszerváltástól kezdődően, a nyilatkozat más szempontból is érdekes. Ez a brüsszeli elittel szemben felállított narratíva ugyanis alternatívára is tesz javaslatot, ahogy a *The Daily Telegraphnak* adott Orbán-interjúban olvashatjuk: „Ha az európai értékeket szuverén államok szövetségeként határozzák meg, akkor Magyarország igencsak erősíti az Európai Unió értékeit, mivel a törvényesség és a rend európai érték, ez pedig a szuverén államok sajátja, és a nemzetközi kötelezettségek – például a schengeni előírások – teljesítésének előfeltételeit."

Ez a szuverenista politikai szemlélet az, amely sokszor magyarázó erővel bír a kormányzati döntéseknél. Úgy is mondhatjuk, hogy a miniszterelnök, legalábbis első ránézésre, klasszikus realista alapon, nemzetállami szempontból közelíti meg a nemzetközi rendet. Ebben a felfogásban az együttműködés a nemzetállamok javát kell szolgálja, és csak addig áll érdekében a szuverénnek a kooperáció megtartása, amíg az többet hoz saját konyhájára (és főleg nem veszélyezteti vélt fennmaradását). Az elméleti realista iskola képviselői a szuverenitást kizárólag nemzetállami szinten értelmezik, közös gyakorlását szükséges rossznak, lehetőleg kerülendőnek vagy akár elvi szinten lehetetlennek tartják. Időleges szövetségek pragmatikus érdekek alapján születhetnek, nem bizalmi kérdés, bizalom nincs a rendszerben. E gondolatok visszaköszönnek a magyar miniszterelnöknél is. Ehhez képest más elméleti megközelítések az együttműködést és az erre szolgáló nemzetközi platformokat – WTO, NATO, ENSZ, EU – a világpolitikai konfliktusok csökkenését biztosító elemnek tekintik, ami magában hordozza a béke kiterjesztésének lehetőségét, a nemzetközi rendet uraló farkastörvények meghaladását, a bizalom építését. Erről szólnak az integrációk az ő szemükben.

Ugyanakkor a miniszterelnök elkötelezett szuverenistaként való ábrázolásának megalapozottságát kétségbe vonhatja az EU-val szembeni párhuzamos, ellentmondó narratívák létezése. A támogatáspolitikát – az európai szolidaritást a kohéziós és strukturális alapokon keresztül előmozdító finanszírozást – igényli Budapest; az ezzel járó politikai viták még bele is férnének, de az unió mint intézmény erodálása, a „Brüsszelt meg kell állítani" tartalmú retorika egészen összeférhetetlen a valódi magyar–uniós viszony mérlegével. Nem illeszthető a szuverenitáspárti felfogásba a NATO és a kollektív védelem melletti elkötelezett és töretlen kiállás sem – hiszen egy elkötelezetten szuverén ország inkább a saját katonai képességeinek erősítésére törekedne, míg Budapest (legalábbis Trump előtt) a honvédelemre

fordított erőforrások tekintetében leginkább transzatlanti potyautasnak volt tekinthető, amin számszakilag nem változtatott a missziós állomány példamutató helytállása sem.

Az a kísérlet, hogy leírhassuk Orbán Viktor külpolitikai felfogását, egy célt szolgál: hogy jósolható, választói szemmel kiszámítható legyen a magyar külpolitika. A fentiek fényében nem biztos, hogy célszerű Orbán Viktor külpolitikai felfogását egy koherens elméleti keret szerint leírni. Miközben 2010-ben aligha egy oroszbarát, unióellenes Fideszt szavazott meg az ország választóinak többsége, mára a közvélekedés átalakult, de a külpolitikai döntéshozatal nem lett kiszámíthatóbb. *Így az is egy lehetőség, hogy a miniszterelnöki külpolitika-felfogást valóban a tankönyvi pragmatizmus motiválja.* Ha ilyen szempontból vizsgáljuk, akkor a Brüsszellel szembeni „szabadságharc" és az uniós támogatások követelése immár nem ellentétes egymással, hanem tulajdonképpen koherens rendszert alkot a napi érdekek mentén. Ebbe a pragmatikus felfogásba remekül beilleszthető a szuverenitáspárti retorika éppúgy, mint a kollektív védelem magasztalása – mindig annak megfelelően alkalmazva, ami az adott rövid távú vélt érdekeknek a leginkább megfelelő.

Az együttműködés megítélése

Az együttműködés rendkívül kényes politikai döntés a kis- és középállamok szintjén. A Fidesz-kormány is az együttműködések dilemmái előtt áll: Ismételt játszmákban érdemes bizalmat építeni? Megtérül? Lehet egyáltalán? Vagy inkább kizárólag érdekalapú, azonnal beváltható szövetségeket érdemes építeni? Vagy azért a szövetségesekkel lehet „megelőlegezni" dolgokat?

Rendkívül sok múlik e tekintetben a szuverenitás értelmezésén. A szuverenitás nem tekinthető zéró összegű játszmának, mint a feudális időszakban, amikor *vagy* az egyik, *vagy* a másik uralkodó gyakorolja a főhatalmat az adott terület felett. A globalizációnak köszönhetően a szuverenitás a nemzetállami szinten óhatatlanul gyengül, még a nagyhatalmak esetében is, a számtalan aszimmetrikus kihívás miatt. A kérdés az, hogy *ki veszít kevesebbet* a szuverenitásából? Úgy is mondhatjuk, hogy az a győztes, aki a legkevesebbet veszíti. Hiszen kevés erőforrással óriási országok akaratát is meg lehet akasztani, nemhogy kisebb országok kisebb ügyeit – erről szól a kiberhadviseléstől a klímaváltozáson át a terrorizmusig az új nemzetközi kihívások nagy része.

Az együttműködéspárti előfeltevés szerint a szuverenitás egyes elemeinek közös gyakorlása esélyt adhat annak jobb megőrzésére. Máshogy fogalmazva: ha adott területet közösen ellenőriznek a nemzetállamok –

uniós közös piac vagy majd egyszer egy közös hadsereg –, akkor marad esélyük az adott szuverén jogkörből kevesebbet veszíteni. Egyedül egyetlen ország sem tudja felvenni a küzdelmet a komplex kihívásokkal. Együttműködésre vannak ítéltetve a hazánkhoz hasonló méretű nemzetállamok, ami egyben sokszor kompromisszumokkal jár. Ugyanakkor maga a nemzetállamiság van veszélyben, ha nincs együttműködés. Erre a legszélsőségesebb példák a *failed state*-ek, vagyis a bukott államok, amelyeket a terrorizmus, polgárháború vagy más katasztrófa temetett maga alá. Hazai példával élve, a Magyar Honvédség és a rendőrség egyszerűen létszámánál fogva lenne gondban, ha egyedül kellene napi tízezer menedékkérővel számolnia mondjuk egy hónapon át, és nem államközi térben keresnénk erre a megoldást.

Ez a vita valódi szintje a merkeli és orbáni felfogásban, ami lecsapódik a magyar és a német uniós attitűdben. Míg a kancellár az együttműködést akarja kihozni közös megoldásként, és átmenetinek tekinti az egyéni utakat, addig a magyar miniszterelnök – a kancellár, valamint déli szomszédaink szerint – a környező államok rovására hozott döntést a déli határon felépített kerítéssel. Ez a magyar polgárok szempontjából pillanatnyi könnyebbséget hozott a migrációs helyzetben, de nem feltétlenül járul hozzá a probléma magasabb, uniós szintű, hosszú távú megoldásához – ha van ilyen. A *Bundeskanzleramt* és Budapest lépései a migránsválságot illetően jó példák arra, hogy a szuverenitásfelfogásból adódó különbségek hogyan csapódnak le külpolitikai döntésekben. Ez egyben mutatja, hogy messze nem csak személyes szimpátiák és okok húzódnak a háttérben.

Mai uniós szintre vetítve vegyes képet mutat, hogy mely tagállam hol húzza meg szuverenitásának határát, mely terület a legérzékenyebb számára: Írországnak az adópolitika, Németországnak a kereskedelempolitika, Franciaországnak a közös mezőgazdaság és a saját multik támogatásának kérdésében volt bírósági vitája az Európai Unióval többek között. A visegrádi országok a migrációs válság kapcsán azt fogalmazták meg, hogy a népesség összetételének meghatározása számukra nem feladható szuverén hatáskör. Nem a kvóta a legnagyobb problémájuk, hanem a kvótákról szóló közösségi döntés, a tanácsi többségi szavazatra épülő eljárásrend.

A 21. századra a klasszikus hobbesi szuverenitásértelmezés a hazánkhoz hasonló méretű országok számára nem lesz kedvező: a kiberbiztonság, az atomernyő, a klímaváltozás, a légtérvédelem, az atomhulladék kezelése, a levegőminőség és a folyóvizek tisztasága, az élelmiszer-ellátás biztonsága és még sokáig sorolhatnánk, mind olyan terület, amely *kizárólag* nemzetközi kooperációban fenntartható. Magyarország nem fog például IT-eszközöket önállóan gyártani, jelenleg nem képes elegendő stratégiai élelmiszert raktározni, ahogy a klímaváltozást vagy a Duna hosszú távú vízellátottságának a problémáját sem kezelheti egyedül.

Ezekben a kérdésekben az élhető jövő biztosítása érdekében a széles körű nemzetközi együttműködés szükségessége annyira evidens, hogy racionálisan nem feltételezhető, hogy egy bármely oldalon álló magyar politikai vezetés ne így járna el.

Itt mégis újabb koherenciazavar lép fel abban, hogy egységes, magyarázó erejű elvi keretet találjunk az elmúlt évek magyar külpolitikai vonalvezetése mögött. Az első részben vázolt belpolitikai dominancia itt üt vissza igazán: az uniós együttműködéssel szembeni magyar attitűd rövid távú belpolitikai érdekeket ugyan szolgálhat, de közép- és hosszú távon a világpolitikában csak az integráció hozhat békésebb jövőt. Ez nem jelenti azt, hogy valóban békés jövő várna ránk: könnyen lehet, hogy a nemzeti hatáskörök erősödésével egy konfliktusosabb világ jön, az integráció végzetesen meggyengül a kontinensünkön, csakhogy e világpolitikai környezetben a magyar érdekérvényesítő képesség számottevően csökken majd. A külpolitikai pragmatizmus, a rövid távra szóló, belpolitika-vezérelt döntéshozatal itt ütközik az ország hosszú távú nemzeti érdekeivel.

Forgatókönyvek

Az Európai Unió és az Észak-atlanti Szövetség a maga válaszútjai előtt áll. Az EU számára egyre világosabb, hogy a megmaradó 27 tag is túl sok ahhoz, hogy minden igény, lehetőség és politikai akarat találkozhasson. Bulgáriától Dániáig, Svédországtól Portugáliáig nehéz egységes tengelyt alkotni. Ami világos, hogy bár elméletben egyetlen európai ország sem szeretné, ha a kontinens maga tovább veszítene jelentőségéből és világpolitikai súlyából, ennek a folyamatnak a megállítására, illetve megfordítására egészen más utakat látnak, másféle áldozatkészséget mutatnak.

A többszintű (gyakran többsebességesnek mondott) Európa azt jelenti a magyarok számára, hogy az integráció egyes területeit, illetve szakpolitikáit tovább mélyítő országok a blokkoló kisebbséget hátrahagyhatják. Éppen ezért érezhető a visegrádiak egységes félelme attól, hogy politikai jóváhagyást nyer ez a bizonyos téren (például az eurózóna vonatkozásában) már most létező modell. Ezzel ugyanis Németország – akár kisebb tagállamok támogatása nélkül is – tovább tud lépni, megteremthet egy fiskális uniót, amely számos további kötelezettséggel járhat és persze előnyt teremthet a résztvevőknek. Az ugyanakkor várható, hogy ha Berlin figyelme az új, belső körre összpontosul majd, akkor az uniós perifériára – a régi unióra – sem figyelem, sem források nem fognak jutni a korábbi mértékben. Ez a magyar gazdaság, fejlesztéspolitika és hosszú távon a német–magyar gazdasági kapcsolatok szempontjából mind negatív várakozásokat mutat.

Ha integrációbarát német kormányzat nyeri a 2017-es őszi választásokat, úgy hamar döntési helyzet adódhat a magyar eurózóna-tagságról, ami a kormányzat szempontjából roppant kiélezett belpolitikai döntések meghozatalával is járhat majd. Előfordulhat, hogy a belső, újabb uniós szintet az eurózóna-tagsághoz kötik majd, hiszen ez az alapvető német gazdasági érdek. A lengyelek elhidegülő német kapcsolatainak is óriási tesztje lehet ez. Ha Varsó belépne az eurózónába, úgy Magyarország sem nagyon hezitálhatna, ez viszont alapjaiban újrarajzolna számtalan pontot Berlin irányába és a régióban is. Németország egészen biztosan törekszik majd a holdudvara stabilizálására, ebben a visegrádiak alkuképesek kell maradjanak. Gazdasági pozíciójuk kihasználható, ha politikailag nem száműzik saját magukat. E gyakorlatnak rossz példája volt Donald Tusk újraválasztása az Európai Tanácsban, amely ugyanakkor azt mutatta, hogy Budapest Varsóval szemben is hajlandó a néppárti-német pozíció támogatására.

Az európai védelmi képesség fejlesztése, az esetleges közös hadsereg egy egészen új területe lenne a kontinens együttműködésének, ha egyáltalán valaha meg tud valósulni. A magyar kormányfő visszatérő támogató nyilatkozatát ugyanakkor még nem bontották ki a mögöttes szervek: NATO-szerű, nemzeti szinten koordinált, közös misszióra felajánlott európai seregekről gondolkodunk, vagy érdemi, egy monarchia mechanizmusait mutató, egynyelvű, közösen tréningezett hadsereg is opció a miniszterelnökségen? Az utóbbinál nem kérdés, hogy közös külpolitikai döntéshozatal kellene hozzá, azt pedig most nehéz elképzelni – látva akár az Oroszországhoz való viszonyulás szerteágazóságát –, hogy erre lenne lehetőség és politikai bátorság. Az előbbi viszont egy szép fügefalevél csupán, hiszen továbbra is számos különböző, párhuzamosan fejlesztett fegyverrendszer, a nyelvek különbözősége, és lényegében a közös missziót megakadályozó egységes külpolitika hiánya hamar csupán papíron létező sereggé degradálhatja ezt az alternatívát. A NATO egyikkel sem kiváltható, ugyanakkor a kétszázalékos védelmi költési küszöb a keleti végeken elkerülhetetlen, ráadásul ez okos befektetésekkel, megrendelésekkel munkahelyekre, kutatóállomásokra és egyéb civil területekre is pozitívan hathat. A részletes magyar tervek hiánya, a hazai *érdemi* diskurzus elmaradása e terület kapcsán azt mutatja, hogy a közös seregre vonatkozó felütés is inkább a pragmatikus külpolitika egyik állomása, mintsem stratégiai cél.

Az természetesen teljesen világos, hogy az európai *soft power* nem működik a katonai erő háttértámogatása nélkül. Nem elsősorban logisztikailag, hanem a hitelesség tekintetében: ha nincs ott egy elrettentő erejű, külföldi bevetésre kész és alkalmas fegyveres erő, akkor a szép szavakat sem úgy hallják a partnerek Ázsiában és Afrikában, mint ahogy az Kína, Oroszország vagy az USA szájából hangzik. Az elvi kikényszeríthetőség nemcsak a belső jogban, hanem az országok közti nemzetközi kapcsolatokban is kihagyhatatlan tényező. Ezt a lóugrást kell megtennie Európának, vagy továbbra is képtelen lesz az egyre nagyobb káoszba fulladó közvetlen szomszédságát rendbe szedni.

Sokkal nehezebb világ következik, ha a német és francia választások az integrációt nem priorizáló, esetleg egyenesen azzal ellentétes eredményt és kormányt szülnek. Az elbizonytalanodó Európában a regionális közép-európai összefogásra még nagyobb szükség lenne, mint valaha. Ez azonban még a visegrádi országok szintjén is csak zötyögve halad, mindenki folyton kikacsint: a csehek például az osztrákok és a németek felé (Bécs amúgy is próbálkozott a cseh–osztrák–szlovák trió megteremtésével a szlavkovi nyilatkozattal 2015-ben). A lengyelek az ukrajnai válság kezdete óta a németekkel és a franciákkal alkotott trióban igyekeztek európai nagyhatalmi szereplővé nőni, és azóta is az a törekvés Varsóban, hogy önálló jogon a felső liga tagjának tekintsék őket. Ez a visegrádi négyes több dologban húz egyelőre szét, mint amennyiben összetart, még ha a menekültügyi politika rövid távú érdekei egy pillanatra össze is hozták a politikai vezetőket.

Ahogy Donald Trumppal kapcsolatban igaz, úgy Európán belül is veszélyes lehet a patrióta hangulat előretörése. Ha minden ország egyre asszertívebben tör az önérdek gyorsabb, hatékonyabb érvényesítésére, az nem „erős nemzetállamokhoz" vezet, hanem a nemzetállamok elkerülhetetlen egymásnak feszüléséhez és az integrációs intézmények kiürüléséhez. Különösen, ha hozzáadódik ehhez a protekcionizmus, diplomáciai viták, a Brexit-álláspontok vitája és a migrációs válság. Ha a közös intézmények pusztán hazafelé szóló szócsövekké válnak, illetve bűnbakokká, azzal megszűnik a közös építkezés lehetősége. Bilaterális alapon ez akkor is lassabb és kiegyensúlyozatlanabb lesz, ha egyáltalán lehetséges, és ha Berlin majd még akarná folytatni az integrációt. A kis államok számára végeredményben tipikusan kedvezőtlenebb pozíciókkal jár egy bilaterális tárgyalás, mintha partnerekkel együtt próbálnák a nagyokat alkura bírni.

Oroszország az energiahordozók világpiaci árának emelkedése hiányában komoly gazdasági és pénzügyi kihívásokkal néz szembe a következő években, amely esetben csak idő kérdése az ebből fakadó politikai válság a szűkülő belső erőforrásokból adódóan. Egy ilyen partner nem a legalkalmasabb az ország legnagyobb beruházása hitelezőjének, nemhogy kiszámítható politikai partnernek. A 2018-ban várható orosz elnökválasztás csak növeli a feszültséget e rendszerben, másfelől a kiköltekezést is fokozza. Ami a magyar oldalt illeti: Paks, helikopter-vásárlás, metrófelújítás, gázszerződés, Kiss Szilárd–Quaestor-féle moszkvai vízumközpont – láthatólag sok politikai jellegű ügylet köttetett az elmúlt időkben annak ellenére, hogy közvetlen szomszédainkat és szövetségeseinket háború sújtja. Ráadásul az orosz érdekeket favorizáló számos politikai megállapodás ellenére Magyarország sem marad ki az orosz információs hadviselés célpontjai közül, gon-

dolhatunk itt akár az állítólagos harckocsik ügyére, akár az Orbán Viktorról éppen a Putyin-látogatás napján, 2017. február 2-án nyilvánosságra hozott kompromittáló szándékú „információkra".

Kína számára egyértelműen a belső integrációs kör lesz érdekes, azok az országok, amelyek piaci potenciállal, gazdasági fejlesztésekkel, értékes szellemi tulajdonnal és növekedésre képes üzleti környezettel rendelkeznek. Az unió egyértelműsödő perifériája más helyet kaphat Peking szemében, sokkal közelebb a most a fejlődő országok felé képviselt irányba esőhöz.

Végül a szomszédos országok – különösen Ukrajna és a Balkán térsége – stabilitása vitális magyar érdek a következő években. A külvilág konfliktusaival szemben pufferelő országok működőképességét, euroatlanti nyitottságát meg kell őrizni, ehhez Magyarországnak proaktívan hozzá kell járulnia – ezt a külügyi vezetés egyelőre az újabb uniós bővítés támogatásával hangsúlyozza, ami önmagában kevés, távoli és adott esetben esélytelen. Sőt Ukrajna vonatkozásában a Moszkvával való szoros barátkozás miatt még hiteltelen is.

Az uniós csatlakozás irreális perspektíváján túli eszközök kidolgozása – a svéd–lengyel keleti partnerség mintájához hasonlóan – bőven hagyna teret a magyar külpolitikai kreativitásnak, ha rendelkezésre állna még az ehhez szükséges intellektuális bázis az adminisztrációban vagy sikerülne azt újra megteremteni. Ehhez azonban valódi kutatási és elemzői potenciálra lenne szükség – ideértve a szólás, a vélemény, valamint a kritika szabadságát is –, amely képes mélységében felmérni az egyre komplexebbé és instabilabbá váló nemzetközi rendszer működését és kockázatait. Számos sikeres nemzetközi modell létezik külpolitikai elemzőközpontok működtetésére, amelyek mindegyike lemásolható volna, ha meglenne az ehhez szükséges politikai akarat.

VÉGSZÓ

A Brexit jól mutatta, hogy a hatásköröket visszakövetelő szigetországnak hirtelen számos olyan funkciót kell ellátnia a saját köztisztviselőivel, amelyhez eddig egy 28 nemzetiségű uniós szolgálatra számíthatott, például a kereskedelempolitikában. Magyar szempontból a szuverenitás fókuszba helyezése logikusan azzal járhatna, hogy a külpolitikai és külgazdasági infrastruktúrát egyaránt erősítik, ugyanakkor csak az utóbbiban történt mozgás, és az sem a stratégiai szintek mindegyikén.

A szuverenitásközpontú külpolitika akkor alkalmazható axióma, ha nem zárja ki a *win-win* alapú együttműködéseket, tehát nem kizárólag zéró összegű játszmákat feltételez. Ha a jelenlegi magyar külpolitika leírására a pragmatikus, rövid távú érdekeket előtérbe helyező megközelítést fogadjuk el, akkor is elemi érdek volna a rendszer fennmaradása szempontjából a rendszer létét fenyegetni képes problémák kezelésében való konstruktív együttműködés. A politikai kommunikációban eredményes konzervatív kormányzatnak a külpolitikai kezdeményezések nyomában azok utánkövetését, a témák birtoklását, a ráépülő infrastruktúra fejlesztését is szorgalmaznia kell a hosszú távú hatékonysághoz. A multilaterális szervezetekben való érdemi magyar jelenlét és a globális problémák kezelésében való konstruktív együttműködés nélkül ugyanis nincs esélye az országnak a globalizációval szemben.

AJÁNLOTT SZAKIRODALOM

Dario Battistella: *Un monde unidimensionnel*, Párizs, Presses de Sciences Po, 2011.

Diószegi István: *A magyar külpolitika útjai*, Budapest, Gondolat, 1984.

Martonyi János – Csaba László – Jeszenszky Géza: *Helyünk a világban. A magyar külpolitika útja a 21. században*, Budapest, Éghajlat, 2009.

National Intelligence Council: *Global Trends Report*, 2017, *dni.gov* = goo.gl/32hV58

Pritz Pál (szerk.): *Magyar külpolitikai gondolkodás a 20. században*, Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 2006.

Katri Pynnöniemi – András Rácz (szerk.): *Fog of Falsehood: Russian Strategy of Deception and the Conflict in Ukraine*, Helsinki, The Finnish Institute of International Affairs, 2016, *fiia.fi* = goo.gl/QWLJif

James N. Rosenau: *Turbulence in World Politics – A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

Joseph E. Stiglitz: *A globalizáció és visszásságai*, ford.: Gavora Zsuzsanna – Orbán Gábor, Budapest, Napvilág, 2003.

Susan Strange: *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Frank Vibert: *The Rise of the Unelected – Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

Bárdi Nándor

ÁLSÁGOS ÁLLÍTÁSOK A MAGYAR ETNOPOLITIKÁBAN

A külhoni magyarok és a budapesti kormányzatok magyarságpolitikája

Milyen elképzelések és tévhitek élnek a magyarországi közvéleményben a külhoni magyarokkal kapcsolatban? A tudatlanság bátorsága volna erre reprezentatív szociológiai vizsgálatok eredményei nélkül válaszolni. (Ilyen vizsgálatra tavaly került sor, az eredményeket rövidesen megismerhetjük.) A magyar nemzetépítés egy részkérdésének, a magyar kisebbségi közösségek történetének kutatója számára ez a kérdés úgy merül fel, hogy a magyarországi közvélemény és a politikai elit hogyan kezelte az elmúlt három évtizedben külhoni vonatkozásban a magyar–magyar viszonyt, illetve milyen politikai érdekeknek és folyamatoknak rendelődik alá mindez.

Ez a tanulmány fogalmak és viszonyok tisztázására törekszik a 2015-ben kezdődő új helyzetben, amikor a budapesti kormányzat nemzetállami vágtába kezdett. Olyan politikai retorikát használ a migrációs és uniós kérdésekben – a politikai mozgósítás érdekében –, amely felülírja a magyar nemzetépítésben és a (magyar kisebbségi) nemzeti mozgalmakban bevett kisebbségvédelmi, kulturális és emberjogi érvrendszert. Ennek következtében úgy érzékelhető, hogy a bibói értelemben vett politikai hisztéria állapota vesz bennünket körül, amelyben minden politikai történés egyetlen probléma, az Európába való bevándorlás viszonylatában értelmeződik. A jelenlegi helyzet lényege a *magyarságpolitikai kettősség.* A rendszerváltás óta ilyen bőkezű magyarországi anyagi támogatás nem került a határokon túli magyarokhoz; a kettős állampolgárság révén szabad döntés kérdése lett a kisebbségi identitás (kettős kötődés) helyett az új állampolgári identitás megszerzése; a külhoni magyarok fiatalabb generációi lényegében magyarországi médiákon szocializálódnak egy virtuális Magyarországon.

Ezeket és további példákat nézve mondhatnánk, hogy a legjobb irányba mennek a dolgok, ugyanakkor a szerbiai és az ukrajnai magyarság a nagy gazdasági támogatások ellenére migrációs exodust él át; a kisebbségi politikai elitek a betagolódtak a Nemzeti Együttműködés Rendszerébe és alárendelődtek a budapesti kormányzat szomszédságpolitikájának; új nyugati diaszpóra jött létre, amelyet nem ér el a magyarságpolitikai intéz-

ményrendszer; a szórványközösségek intézményei magyarországi lélegeztető támogatásokon élnek, alig van helyi társadalmi támogatói bázisuk; a kisebbségi magyar közösségek a magyarországi kormányzati propaganda hatása alá kerültek (például a migránskérdésben vagy romaügyekben). Maguk a magyarságpolitika működtetői és a kisebbségi politikusok, etnopolitikai vállalkozók is *kettős beszédben* élnek. Egyszerre működtetik a rendszert, nyilatkoznak, konferenciáznak, érdekeket járnak ki – „ahogy lehet" –, ugyanakkor látják a szakpolitika hiányát a vezérdemokrácia körülményei között. Látják a lojalitásretorikákat, a kisebbségi közösségek intézményi deformálódását, a helyi etnikai/társadalmi megszólíttatás és az önszerveződés deficitjét.

A szintén bibói értelemben vett „hamis realista" és a „túlfeszült lényeglátó" küzd bennem az elmúlt év decemberében a határon túlra egyetlen kormányhatározattal minden különösebb szakmai előkészítés nélkül, ingatlanberuházásokra két hét alatt kiáradó több mint 30 milliárd forintot látva. (A költségvetés betervezett éves támogatása a külhoni magyaroknak összesen 60 milliárd forint körül volt.) Ugyanakkor ismerem a kisebbségi intézmények filléres alkalmazási gondjait, a közösségi szolgáltatások haldódását, a forráshiány miatt el sem induló szolgáltató, felzárkóztató programokat. S ide értelmes társadalompolitikai célokra nagyon is elkelnének a források. Gyakran nem értem az autonómiaretorikában utazó, forrásokkal és döntési kompetenciákkal bíró kisebbségi politikusokat, akik csak megmosolyogják azt a javaslatot, hogy szolgáltató honlapok kellenének a saját (párhuzamos) társadalomépítéshez például menetrendekkel, a hivatalos ügymenetek leírásával, vagy hogy minden iskolai délutáni felzárkóztatás alapja az, hogy ebédet biztosítsanak a gyerekeknek. Ezeket a folyamatos tapasztalatokat nehéz végleges minősítések nélkül feldolgozni. Márpedig hozzá kell látni a „lényeglátó realizmus" kereséséhez. Magyarországon a határon túl élő magyarok problémakörére *a szimbolikus beszéd, a retorikai megfelelésigény* telepszik rá. Ilyen helyzetben a közbeszéd mindent a szimbolikus értéke szerint kezel, és nem „a dolgot magát", annak történelmi, társadalmi, gazdasági összefüggéseit vizsgálja. A fogalomtisztázás és az önreflektálás a meghatározó összefüggések alapján történő értelmezéshez való visszajutást segíti; ez az írás erre tesz kísérletet, szerkesztői kérésre jegyzetapparátus nélkül, régebbi szövegeim felhasználásával.

A „HATÁRONTÚLISÁG" FOGALMA

A téma legfontosabb álságos(an használt) fogalma – több mint tévhit, mert az egész közbeszédet meghatározza – a „határon túli magyar", amelyet dekolonializálva mondhatunk „külhoni magyarnak" vagy „kisebbségi ma-

gyarnak" is. Használatából következik a különböző gazdasági, szociokulturális, politikai helyzetben lévő csoportok *homogenizálása, összemosása.* Mintegy kiragadva őket saját országaik társadalmi struktúrájából, egydimenziós, a magyar azonosságot, kötődést mutató képet megkonstruálva. A magyarul beszélők mintegy 13,5 milliós csoportját sokféleképpen lehet strukturálni: Magyarországon élőkre és azon kívüliekre, magyar állampolgárokra és nem magyar állampolgárokra (ez már felülírja az országhatárokat). A nem Magyarországon élők részben Közép-Európában élnek, mások azon kívül. Ez utóbbiaknak, a diaszpórának a legfontosabb jellemzője, hogy tagjai maguk távoztak új országukba.

Tovább lehet strukturálni a csoportot aszerint, hogy melyik országban él; Magyarországról vagy más országból vándorolt-e oda ő vagy az elődei; milyen körülmények között, hogyan használja anyanyelvét. A közép-európai magyar kisebbségi közösségeket országonként, lélekszámuk és intézményesültségük szerint is lehet csoportosítani. A szlovéniai és a horvátországi magyarságnak meghatározója a szórványhelyzet, a vegyes házasságok túlsúlya, és a demográfiai folyamatok miatt egyre inkább mint falusias, homogenizálódó, többes, regionális identitású közösségként jelennek meg. Hozzájuk hasonló a burgenlandi magyarság, amely azonban már erősen kisebbségben van ebben a tartományban és Ausztria más részein is az országban munkát vállaló magyar anyanyelvűek százezres tömegéhez képest.

Egy másik kör a négy legnagyobb kisebbségi magyar közösség Szerbiában, Ukrajnában, Szlovákiában és Romániában, ahol az egyes magyarok hazafogalma alapvetően a szülőföldre vonatkozik, és különböző mértékben, de egyszerre kötődnek a rokon/anyaországhoz és lakóhelyük államiságához. Ez az a négy közösség, amely a kilencvenes években *párhuzamos kisebbségi társadalmakat* próbált felépíteni, saját etnikai intézményességén belül fogalmazta meg politikai jövőképét. A négy ország között különbséget kell tennünk abban a vonatkozásban, hogy társadalmi, foglalkoztatási stb. pozíciói a két előbbi ország magyarjainak jóval rosszabbak, mint a többségi nemzetekhez tartozóké, illetve a magyarországi mutatók. Ennek is a következménye, hogy ezekben a régiókban nemcsak a középosztály tűnik el, hanem exodus folyik, amelyet a magyarországi nyilvánosság azért nem érzékel, mert a szülőföldjüket elhagyók döntően vagy magyar állampolgárként érkeznek Magyarországra, vagy mert Nyugat-Európába mennek. (A jelenség például abban ragadható meg, hogy 2016-ban a kárpátaljai magyar érettségizők háromegyede, a szerbiaiak négyötöde Magyarországon tanult tovább.) A szlovákiai és a romániai magyarok között pedig az urbanizáltság, a foglalkozási szerkezet és az életszínvonal terén az előbbiek javára jelentős különbség mutatható ki. A legnagyobb létszámú romániai magyarságon belül is különbséget kell tennünk a Partiumban, a Dél- és Közép-Erdélyben szórványban és a székelyföldi tömbmagyarságban élők között.

Talán jobban belátjuk a tagolás értelmét, ha belegondolunk abba, hogy a külhoni magyarokról szóló hírek és tudósítások jó kétharmada a Székelyföldről érkezik, s az is világos kell legyen, hogy az anyanyelven túl más-más világot jelenthet a havi több mint 1000 eurót kereső szlovéniai és a havi 130 eurót kereső kárpátaljai magyar világa.

Az elmúlt huszonöt év legfontosabb társadalmi folyamatai a kisebbségi magyar közösségekben

Ahhoz, hogy a külhoni magyarokról ne mint szükségszerű *szenvedéstörténet* alanyairól, megsegítendő testvérekről, avagy hősies *szupermagyarokról,* netán a *nemzeti egység szimbólumairól* szóljunk, kulcskérdés az utóbbi negyed évszázadban őket érintő legfontosabb társadalmi folyamatok számbavétele (BÁRDI 2013).

1. TÁBLÁZAT • *A Magyarországgal szomszédos országok magyarságának létszáma és arányuk, 1910–2011 (n. a. = nincs adat)*

	1910		1930		1991		2001		2011	
Burgenland (Ausztria)	26 225	9%	10 442	3,5%	6763	2,8%	6641	2,4%	n. a.	n. a.
Szlovákia	884 309	30,2%	592 337	17,6%	567 296	11,5%	520 528	9,6%	458 467	8,5%
Kárpátalja (Ukrajna)	184 108	30,6%	116 898	15,9%	155 711	12,5%	151 516	12%	n. a.	n. a.
Vajdaság (Szerbia)	425 672	28,1%	376 176	23,2%	339 491	16,9%	290 207	14,2%	253 899	13%
Horvátország	119 874	3,5%	66 040	1,7%	22 355	0,5%	16 595	0,4%	n. a.	n. a.
Muravidék (Szlovénia)	20 737	23%	15 050	–	7637	8,5%	5 386	6,5%	n. a.	n. a.
Erdély (Románia)	1 653 943	31,7%	1 552 563	25,8%	1 603 900	20,8%	1 415 800	19,6%	1 224 937	18,9%

Forrás: népszámlálási adatok

Az 1. táblázatból kitűnik, hogy a szomszédos országokban élő magyarok lélekszáma az elmúlt kilenc évtized alatt több mint egymillió fővel lett kevesebb. Ez a folyamat még jobban megragadható, ha a Kárpát-medence népességén belül nézzük meg a nem magyarországi magyarok arányát, amely 1910-ben 32,1% volt, 2001-ben pedig 17,6%. Régiónként pedig Kárpátalján, a Vajdaságban és Szlovákiában egyharmadról kb. egytizedre, Erdélyben pedig egyötödre csökkent az arányuk. Ugyanakkor a közép-európai országok etnikailag homogénebbek lettek, és ez leginkább Magyarországra érvényes.

Az utóbbi két évtizednek a kisebbségi magyarokat érintő folyamatai közül első helyen a 600 ezer fős *népfogyatkozást* lehet kiemelni. Ennek okait a következő táblázat foglalja össze. De mindenekelőtt hangsúlyozni kell, hogy a népfogyatkozás a magyar kisebbségtörténetben az utóbbi tíz évet leszámítva mindig történelmi kataklizmákhoz kapcsolódott.

2. TÁBLÁZAT • *A kisebbségi magyar közösségek létszámfogyatkozásának okai, 1991–2011*

Terület	A népességszám változása (ezer fő)		Természetes szaporodás/fogyás (ezer fő)		Vándorlási egyenleg (ezer fő)		Asszimiláció (ezer fő)	
	1991–2001	2001–2011	1991–2001	2001–2011	1991–2001	2001–2011	1991–2001	2001–2011
Erdély	-193	-197	-100	-60	-106	-111	8	-20
Szlovákia	-47	-63	-12	-23	-2	-15	-34	-24
Vajdaság	-50	-40	-30	-30	-50	-5	-5	-5
Kárpátalja	-4	-9	-5	-5	-4	-2	5	-2

Forrás: Gyurgyík–Horváth–Kiss 2010, 95; Kiss 2012, 45.

A 2. táblázatból látszik, hogy miközben a romániai magyarság csökkenése alapvetően a természetes fogyásnak és a döntően Magyarországra történő elvándorlásnak tudható be, addig a szlovákiai magyarok esetében a legfontosabb az intergenerációs nemzetváltás, az asszimiláció. Ez elsősorban a vegyes házasságokon keresztül megy végbe. A szerbiai magyaroknál a legfontosabb népességcsökkentő tényező a délszláv háborúk elől Magyarországra való menekülés volt. Az ukrajnai magyarság esetében viszont stabil demográfiai viszonyokról beszélhetünk a kelet-ukrajnai háború kitöréséig (2014). Az ausztriai magyarokat két részre oszthatjuk: a néhány ezres, elöregedő burgenlandi magyarságra és az elsősorban bécsi és Bécs környéki, Magyarországról, Romániából és Szerbiából érkezett magyar bevándorlók csoportjára; az előrejelzések szerint itt várható egyedül komoly növekedés. A viszonylag alacsony magyarországi népességcsökkenés elsősorban a szomszédos országokból érkező magyar anyanyelvű bevándorlóknak köszönhető; számuk majdnem 300 ezer fő. A legnagyobb fogyással a két kisebb magyar közösségben kell számolnunk (Szlovéniában és Horvátországban), ahol 50-60% fölött van a vegyes házasságban élő magyarok aránya. Húsz év távlatában a magyarok fogyása az adott országos átlagokhoz képest Horvátországban, Szlovéniában és Szerbiában a legnagyobb (60%, 50%, 31%); Romániában és Szlovákiában mérsékeltebb (20%, 18%), míg Ukrajnában a csökkenés 4% ponttal kisebb az országosnál, Ausztriában pedig hatszoros növekedés várható.

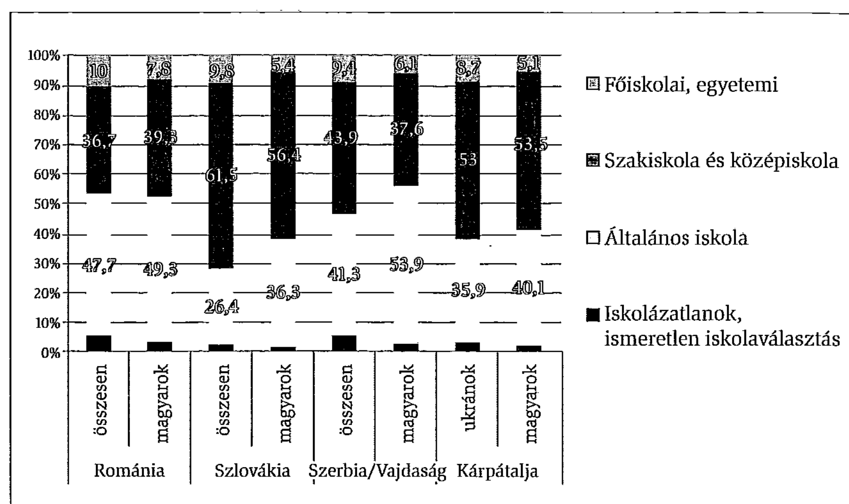
Három országban (Szlovénia, Horvátország, Ukrajna) döntően falusi környezetben él az elöregedő magyar népesség, de a többi kisebbségi magyar közösségre is jellemző az utóbbi évtizedben a kisvárosok felértékelődése és egyfajta rerulalizáció. Ez utóbbi azt jelenti, hogy valamennyi Magyarországon kívüli magyarlakta régióban jelentősen csökkent a városi (5000 fő fölötti településeken lakó) magyar népesség aránya és ezzel nőtt a kistelepüléseken, falvakban élőké. Több regionális központnak tekinthető város elvesztette magyar többségét (Szatmárnémeti, Marosvásárhely, Szabadka). A tömbmagyarság döntően közepesen és alulfejlett régiókban él, az országos átlagoknál nagyobb munkanélküliségi mutatókkal. A regionális központokból a vidéki magyar kisvárosokba való intézményi átrendeződésként figyelhető meg Szlovákiában Somorja, Királyhelmec felértékelődése, Pozsony, Kassa befolyásának csökkenése, Dunaszerdahely, Komárom meghatározó szerepe. Ugyanígy Romániában a hagyományos központokkal (Kolozsvár, Nagyvárad, Marosvásárhely) szemben jelentősen megnőtt a Székelyföld szerepe a kisebbségi magyar közéletben és kulturális-oktatási téren. Az alábbi, 2001-es adatokból az is látszik, hogy a magyarság elvesztette korábbi felülreprezentáltságát a városi lakosság körében: Erdély népességének 56,2%-a volt városi lakos, míg a magyarságnak 52,7%-a, ugyanezek az adatok Szlovákiában 56,1 és 38,5%, Vajdaságban 55,6 és 58,2%, Kárpátalján 36,7 és 35,4%.

3. TÁBLÁZAT • *A Kárpát-medencei magyarokra vonatkozó népességszám-változás és előrejelzések*

Ország/év	1991	2001	2011	2021	1991–2021	Országos változások 1991–2021
Ausztria	33 459	40 583	48 592	56 852	69,9%	11,32%
Horvátország	22 355	16 595	11 106	7785	-65,1%	-4,41%
Magyarország	10 138 571	9 959 362	9 817 683	9 650 505	-4,8%	-5,78%
Románia	1 624 959	1 431 807	1 258 110	1 089 495	-32,9%	-12,18%
Szerbia	343 942	293 299	242 365	208 341	-29%	2,24%
Szlovákia	567 296	520 328	480 655	443 287	-14,8%	3,54%
Szlovénia	8503	6243	4429	3453	-44,5%	6,54%
Ukrajna	163 111	156 600	143 475	124 929	-20,2%	-16,75%
Összesen	12 903 196	12 425 017	12 006 415	11 584 657	-10,2%	-9,53%
Összesen Magyarország nélkül	2 763 625	2 465 655	2 188 738	1 934 152	-30%	

Forrás: Csete–Papp Z.–Setényi 2010, 128

Ugyanakkor a kisebbségi magyarok több mint fele olyan településeken él, ahol a magyarság van többségben (2001: Erdély 56,6%, Szlovákia 76,1%, Vajdaság 48,8%, Kárpátalja 61,9%). Egytizedük azonban olyan szórványhelyzetben van (a településen belül 10% alatt), ahol nem sok lehetőség adott az etnokulturális önazonosság fenntartására (2001: Erdély 8,5%, Szlovákia 7,5%, Vajdaság 14,7%, Kárpátalja 14,1%). A kettő között, tehát a helyi szinten kisebbségben, mégsem szórványhelyzetben élő magyarság önazonosságának megőrzésére van a legnagyobb hatással az adott ország kisebbségeinek politizálása, illetve magyarságpolitikája. A magyar többségű településeken a nyelvi, sajátos intézményi gondokat a bővülő ön-



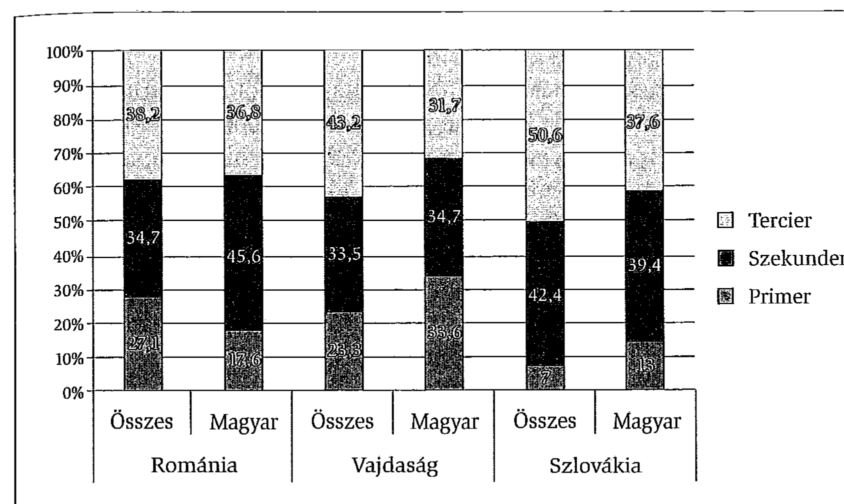
1. ÁBRA • *Iskolai végzettség a nagyobb határon túli magyar közösségekben, 2001–2002*

Forrás: CSETE–PAPP Z.–SETÉNYI 2010, 129

kormányzati jogosítványok révén sokkal könnyebb kezelni, mint ahol a többségi nemzet adja az önkormányzati vezetést.

Hasonló társadalmi pozícióvesztésről beszélhetünk, ha a kisebbségi magyar közösségek középosztályosodását vizsgáljuk. Az oktatási rendszerből adódó hátrányok és a kivándorlás miatt arányaiban szűkül a kisebbségi magyar középréteg. A középosztályosodás az 1989 előtti időszakra visszavezethető kulturális, kapcsolati és gazdasági tőkehiány miatt is csak nagyon szűk magyar kisebbségi rétegeket érintett. A potenciális városi, fiatal szakképzett csoportokat pedig a jobb magyarországi és külföldi lehetőségek szívták el. Miközben a középfokú oktatás terén csak kis lemaradást mutatnak a magyarok mutatói az országos átlagokhoz képest, addig a diplomások között már erősen alulreprezentáltak a magyarok, a felsőoktatás tömegessé válása ellenére. Ebből a szempontból Ukrajnában és Szlovákiában a legrosszabb a helyzet.

Ha a foglalkoztatottak gazdasági ágazatok szerinti megoszlását nézzük, akkor a mező- és erdőgazdálkodásban Szlovákiában és a Vajdaságban messze felülreprezentáltak a magyarok (Szlovákiában 7% az országos arány, míg a magyarok körében 13%). Az ipari szektorban sokkal kiegyenlítettebb a helyzet. Ellenben a szolgáltató szektoron belül, Romániában és a Vajdaságban a pénzügyi és gazdasági szolgáltatások terén az országos átlag kétharmada a magyarok mutatója, míg a közigazgatás, belügy, honvédelem terén csak az országos arány fele. Ugyanitt a legnagyobb a magyarok alulreprezentáltsága általában a szolgáltató szektoron belül.



2. ÁBRA • *A határon túli magyar foglalkoztatottak megoszlása gazdasági ágazatok szerint, 2001–2002*

Tercier: szolgáltatás (kereskedelem, vendéglátás, szállítás, kommunikáció, pénzügy, oktatás, egészségügy, belügy, közigazgatás, honvédelem)
Szekunder: ipar (bányászat, gyáripar, energetika, építőipar)
Primer: mezőgazdaság (agrártermelés, erdőgazdálkodás, halászat)
Forrás: KISS 2012, 42

Az etnokulturális reprodukció nehézségei legmarkánsabban a szórványosodásban (saját intézményvesztésben) és a vegyes házasságokban válnak nyilvánvalóvá. Az utóbbi évtizedekben a vegyes házasságok aránya némileg növekedett. Szlovákiában a szlovák–magyar házasságok aránya 15,5% volt 1980-ban, 2010 körül kb. 20%. A romániai magyarok 12,5 %-a élt vegyes házasságban 2001-ben. A szerbiai magyaroknál ez az arány jóval magasabb, 2009-ben 29,73% volt.

A vegyes házasságokból születő gyerekek nemzeti hovatartozásának alakulása a kisebbségi asszimilációs folyamatok legerősebb hajtóereje. Erdélyben és a Vajdaságban az eltérő nemzetiségű szülők gyermekeinek kb. kétharmada a többségi etnikai csoporttal azonosul, Szlovákiában kb. 80%-uk. A szlovákiai vegyes házasságok aránya, ahhoz képest, hogy a leginkább egy tömbben élő magyarságról van szó, annak tulajdonítható, hogy itt a legkisebb a társadalmi és kulturális távolság a két etnikai csoport között.

Azokon a településeken és régiókban, ahol a vegyes házasságok aránya 50–60% körül van, kérdéses a magyar közösségek hosszú távú fennmaradása – ebben a legérintettebbek a szórványban élő magyarok, valamint a nagyobb városok kisebb magyar közösségei (ilyen például Romániában Máramaros, Arad, Temes megye, Szerbiában a Bánság, valamint Horvátország és Szlovénia). Társadalmilag pedig a lakótelepeken élő, munkásként

foglalkoztatott magyar kisebbség a legelhanyagoltabb, intézményesen a legkevésbé megszólított csoport.

Az utóbbi évtizedben került előtérbe a magyar kötődésű romák problémája a kisebbségi magyar közösségeken belül. Ebben a vonatkozásban Kelet-Szlovákiában a magyar intézményrendszerben megjelenő roma túlsúly és az ezzel együtt meglevő regionális, társadalmilag leszakadt *(underclass)* csoportok kialakulása a legsúlyosabb probléma. Szlovákiában a magukat magyarnak vallók 12,5%-ára, 65 ezer főre becsülik a cigányok arányát. Erdélyben ugyanez a mutató 6,5%, közel 90 ezer fő. Kárpátalján az ott élő magyarság 9%-ára, 14 ezer főre tehető a magyar romák aránya az ottani 32 ezres roma népességen belül. A magyar kisebbségi iskolarendszerben egyre nagyobb gondot jelent, hogy az oda járó romák miatt a magyar szülők inkább többségi iskolába adják a gyereküket. A roma–magyar viszonyban a leggyakoribb kisebbségi magyar narratívák a félelmek: a kötődésváltástól, a cigányok elszlovákosodásától, elrománosodásától stb., a magyar közösségi érdekekkel való szembenállástól, az elöregedő, elszegényedő magyar települések demográfiai átalakulásától, az elcigányosodástól való félelem. Ehhez képest a helyi magyar kisebbségi elitek nemigen képesek a kötődéseket megerősíteni, a romák státusváltását vagy az arra való igényt integrálni. De mindez összefügg a kisebbségi magyar közösségek integrálóképességével, azzal, hogy mennyire intenzív a közösségi életük (PAPP Z. 2012).

A kilencvenes évek közepétől a határon túli magyar fiatalok szocializációja alapvetően a magyar médiatérben zajlik, döntően a magyarországi tévé- és rádiócsatornákat nézik-hallgatják, az ottani internetes honlapokat használják. Ennek egyik következménye, hogy a többségi nyelv elsajátítása egyre nagyobb gondot jelent az általános és középiskolás korúak számára a magyar többségű területeken. Egy másik fontos jelenség, hogy olyan virtuális világban tájékozódnak, ahol – döntően budapesti termékként – nincs vagy alig van jelen a többségi nemzet kultúrája, saját országa politikai élete stb. Ezzel párhuzamosan azonban, épp a magyarországi média használatának túlsúlya miatt, nem alakultak ki országonként a regionális közvélemény fórumai, hanem a legtöbb esetben a kisebbségi politikai elit is a magyarországi médiákon keresztül próbál saját választóinak üzenni.

Miközben a magyar kisebbségi közösségek 1989 után óriási revitalizációs folyamaton estek át, és ma hét országban több ezer oktatási és kulturális intézményük van, az előbbi folyamatokat érzékelve sok vonatkozásban mégis egyfajta hanyatlástörténetként élik meg sorsukat (BLÉNESI–MANDEL–SZARKA szerk. 2005). Ez a bizonytalanság és egzisztenciális félelem alapvetően meghatározza önképüket, jövőképüket, önmaguk és gyerekeik életstratégiáját. Ez a közösségi jövőért érzett aggódás – régiónként más-más formában és jelentőséggel – erősen befolyásolja a többség-kisebbség viszonyrendszert is. Mindez természetesen a magyarországi közvélekedésnek is része lesz, és visszahat az államközi kapcsolatokra.

Magyarországról nézve a külhoni magyarság történetét Trianontól kezdődően hanyatlás- vagy szenvedéstörténetként is be lehet mutatni: a szomszéd országok nemzetépítésének nyomása alatti szükségszerű demográfiai, gazdasági, kulturális leépülésként. D. Lőrincz József szerint azonban ha olyan entitásokként mutatjuk be ezeket a közösségeket, amelyek a rendkívül változatos 20. századi Kárpát-medencei, regionális és nemzetközi viszonyok között az adottságaikkal keresték a helyüket, alkalmazkodtak és/vagy szembeszálltak, túlléphetünk ezen a determinisztikus szemléleti kereten (D. LŐRINCZ 2016). Vezetőik nemcsak elszenvedői voltak az eseményeknek, hanem a gyakori és radikális politikai-hatalmi változásokra különböző válaszokat dolgoztak ki, és ezek megvalósítása érdekében döntéseket is hoztak. Ha a négy nagy közösség elitcsoportjai – Magyarországgal való azonosulásuk révén – elvesztik az önálló jövőképtermelésre való képességüket, akkor megszűnik a közösség önálló, regionális érdekartikulációja.

A KÜLHONI MAGYAR ÉRDEKVÉDELEM CÉLJAI – AZ AUTONÓMIÁRÓL MÁSKÉNT

A kisebbségi magyar közösségekben 1989 után a magyar kisebbségi elitek által megfogalmazott, a társnemzeti pozíciót célzó nemzeti autonómia meghatározó retorikává vált. Ettől a közjogi megoldástól várták problémáik rendezését. Ez egyrészt politikai integrációs jövőkép volt (ideológiai elvárás és pártpolitikai hívószó) a nemzeti alapon szerveződő kisebbségi közösségekben, másrészt ennek intézményesítésében egyfajta védgátat láttak és látnak a regionális és etnikai egyensúly megőrzése érdekében. Harmadrészt pedig az „autonómia" révén létrejövő intézményességtől várták a kisebbségi hátrányok mérséklését. Mivel a kilencvenes évek közepére kiderült, hogy a rendszerváltások és az euroatlanti integráció automatikusan nem hozott áttörést ebben a kérdésben, ez a retorika egyre inkább a politikai mozgósítás eszközévé vált. A romániai és a szlovákiai magyar kisebbségi pártok kormányzati részvételekor sem az autonómia, a kisebbségi törvény létrehozása volt a domináns vitakérdés, hanem sokkal inkább a közösség ügyeinek a saját politikusaik általi ellenőrzése, intézése. A különböző politikai programokban megfogalmazott legfontosabb célokat a következőkben lehet összefoglalni (ÖLLŐS 2008).

1. Szeretnék elérni *a magyar nyelv mint regionálisan hivatalos nyelv* státusát.
2. *Maguk kívánják igazgatni oktatásügyüket és kulturális életüket.* Az oktatásügyben saját oktatási intézményrendszerük ellenőrzésére tar-

tanak igényt. A kulturális életben a többségi intézményekkel azonos finanszírozáshoz és a szabad intézményfejlesztéshez ragaszkodnak.

3. Az adott ország, illetve régió közigazgatási beosztását úgy szeretnék befolyásolni, hogy a *magyarok minél kisebb arányban váljanak regionális kisebbséggé.*
4. A gazdaság- és területfejlesztésben egyrészt azt kívánják, hogy *a magyarok lakta régiók fejlesztése ne maradjon el más régiókétól.* Másrészt ellenzik, hogy az állami fejlesztések megbontsák településszerkezetüket és felboruljanak a nemzetiségi arányok.
5. Szeretnék elérni, hogy *a magyar kisebbség jelképei hivatalossá váljanak.* Ezzel államuk szimbolikusan is jelét adná nemzeti méltóságuk tiszteletének.
6. Minden szinten (parlamenti, önkormányzati) szeretnének *politikai képviselet*hez jutni. Folyamatosan megfogalmazódik az igény a kormányzati részvételre is.
7. Magyarországon a *magyarországi állampolgárokkal azonos elbírálás*t várnak el, és az ottani oktatási, kulturális életben szeretnék elérni az intézményesen biztosított *esélyegyenlőséget.*

MIÉRT KELL MAGYARORSZÁGON A KISEBBSÉGI MAGYAR KÖZÖSSÉGEK PROBLÉMÁIVAL FOGLALKOZNI?

Megkerülhetetlen a kérdés, hogy mi köze lehet a kisebbségi magyar közösségek problémáinak Magyarországhoz. Az erre vonatkozó vélekedések első csoportjába a történeti Magyarországhoz kapcsolódó, a magyar nemzet és a magyar állam határainak eltéréséből adódó történeti megfontolások tartoznak. A határon túli magyarok létezése ugyanis a történeti Magyarországot idézi fel: a kisebbségi magyar közösségek szülőföldjének kulturális öröksége a történeti Magyarország hagyatéka. Ez a kulturális nemzet tényének magától értetődő elfogadása.

A morális érvelés szerint azok iránt a főleg magyar nemzetiségű személyek iránt, akik a lakóhelyükkel együtt el lettek szakítva Magyarországtól, a magyar állam felelősséggel tartozik, hiszen (1918-ban és 1945-ben) rossz politikai döntések következtében kerültek új állami fennhatóság alá.

Vannak ezen túl a pragmatikus érvek: Magyarországon több tízezer olyan család él, amelyik a határon túl családi, rokoni kapcsolatokat ápol. Az odafigyelés mintegy társadalmi igényként is megjelenik. Másrészt a kisebbségekkel kapcsolatos kérdések a környező országokkal kialakított kétoldalú kapcsolatokban is meghatározók. A magyar kisebbségek helyzete, politikai lépéseik közvetve a térség stabilitására is hatással lehetnek.

A migrációs folyamatok több évszázada a Kárpát-medence közepe felé tartanak. Magyarország munkaerőpiaci és gazdasági érdeke, hogy ennek során leginkább képzett, magyar nemzetiségű munkaerő érkezzen az országba. A magyarországi demográfiai csökkenést az utóbbi évtizedekben folyamatosan enyhítette a határon túli magyarok bevándorlása. Ma már egyre több kormányközeli, kormányzati tervezetben megjelenik az az igény, hogy a külhoni magyar oktatásfejlesztés lényegében egy Kárpát-medencei munkaerőpiacra képezzen szakembereket. A külhoni magyarokkal kapcsolatos közbeszéd legsúlyosabb zavarának az ezzel kapcsolatos kettős beszédet tartom. Egyszerre beszélnek a szülőföldön való maradás egzisztenciális hátterének biztosításáról, ugyanakkor arról, hogy a magyarországi demográfiai és munkaerőhiány pótlása is a külhoni magyarok köréből oldható meg. Egyes kormányzati megnyilatkozások szerint a magyarországi társadalmi felzárkóztatásnál sokkal gyorsabb eredményt jelentene a kettős állampolgárok „hazatérése". Ez társadalmi realitás. Ebből az ambivalens helyzetből nyílt, a külhoni magyar szakértőket, intézményeket megszólító szakmai vitával lehetne kilépni, új fejlesztéspolitikai programokat beindítva. Csakhogy ha ilyen viták a vezérdemokrácia körülményei között Magyarországon sem folynak, hogyan várhatjuk el, hogy a kormányzat a szomszéd országi magyar közegben másként működjék? A jelenlegi körülmények között a képzett kisebbségi magyar munkaerő dominánsan nyugat-európai munkavállalása megállíthatatlan. A jövő sürgető kérdése, hogy sikerül-e olyan szakpolitikai programokat beindítani, amelyek a tényleges és tömeges hazatérést, reintegrációt elindítják.

MAGYARSÁGPOLITIKAI STRATÉGIÁK

A rendszerváltás utáni másfél évtizedben alapvetően három stratégiai diskurzus fogalmazódott meg a magyarságpolitikában. Ezek egyike sem kizárólag a jobb- vagy a baloldalhoz kapcsolódik.

A *kisebbségvédelmi, modernizációs, társadalomépítő megközelítés* a nemzetközi normákra, mintákra való hivatkozásokon túl abból indul ki, hogy előbb az adott szomszédos országgal kell megteremteni a jó viszonyt, és azt követően lehet a magyar kisebbség problémáit kezelni. Ugyanide tartozik a magyar kisebbségi társadalmak gazdasági, társadalmi megerősítésének gondolata: hogy önálló intézményeik útján valósíthassák meg önigazgatásukat. Az ezt képviselők a kisebbségi elitek azon pragmatikus csoportjaihoz álltak közel, amelyek az adott ország mindenkori kormányaival is párbeszédet vagy lehetőség szerint együttműködést folytattak. Ezek a megfontolások alapvetően a baloldali kormányzatok magyarságpolitikáját befolyásolták a kapcsolódó antinacionalista (a szimbolikus politizálást, nemzeti retorikát elítélő) közbeszéddel együtt. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az adott kormányok nem rendelkeztek az átfogó gazdaság- és intéz-

ményfejlesztési programokhoz megfelelő forrásokkal, illetve az ezt képviselő politikusok (Tabajdi Csaba, Törzsök Erika) marginalizálódtak pártjaikon belül.

A *nemzetegyesítési ideológia* a magyarság országhatárokon átívelő egységéből indul ki, amely a nemzetállami határok lebontásával (EU-integráció) intézményesülhet. A magyar kisebbségi társadalmak ebből a pozícióból nézve a magyar nemzet más országokban élő elszakított részei. A magyar etnokulturális közösség politikai egységét szimbolizálta a Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) és az egyén szintjén a magyar állammal való kapcsolat létesítését szolgáló magyar igazolvány, majd az állampolgárság intézménye. Az össznemzeti látószög mellett a nyolc különböző országban élő magyar regionális közösségek Magyarországtól való szétfejlődésének tudatosítását és sajátos érdekei érvényesítésének lehetőségét javasolja intézményesíteni a *szerződéses nemzet* koncepciója. Ez abból indul ki, hogy a magyar kormányzatnak az egyes regionális közösségekhez külön-külön is meg kellene fogalmaznia a viszonyát, és fordítva is szükség volna erre. Ezt a koncepciót Szarka László, Németh Zsolt, Kántor Zoltán képviselték markánsan saját működési területükön, míg Kövér László, Szász Jenő, Lázár János dominánsan az egységes budapesti központú politikai közösség jegyében politizál.

A harmadik megközelítés az EU-integrációból kiindulva a *regionalizációra* helyezi a hangsúlyt, abban bízva, hogy a közös regionális érdekek felülírják az etnikai ellentéteket. Szakpolitikusok a határ menti területek fejlesztésében és az egyes országok regionalizációjában látják a kisebbségi magyar közösségek integrációs lehetőségeit saját országuk és a magyar kulturális intézményrendszer vonatkozásában egyaránt. Ez a regionális elképzelés a harmadik Orbán-kormány vajdasági, kárpátaljai és tervezett szlovákiai gazdaságfejlesztési programjaiban is jelen van, csakhogy Magyarországon időközben a központosítás került előtérbe az önkormányzati, oktatási, intézményi szférában, miközben a kisebbségi társadalmak igénye saját országukban épp a minél szélesebb decentralizáció, a döntések helyi szinten való meghozatala volna. Itt nemcsak arról van szó, hogy a szomszéd országi közegben a magyar kisebbségi érdekek mellett nem lehet a magyarországi példára hivatkozni, hanem arról is, hogy a magyarországi „behatolás" a kisebbségi társadalmakon belül is a vezérdemokrácia technikáit honosítja, erősíti meg. Ez pedig erodálja a kisebbségi elitek kooperációs készségét és gyengíti a közösség civil, önszerveződő képességét.

Ezen a három stratégiai modellen túl még létezik két fontos szemléleti megközelítés. A magyar kisebbségi politikában a kilencvenes évek második felétől meghatározóvá vált az az elgondolás, hogy a sikertelen autonómiakövetelések helyett az adott ország kormányzati munkájában való részvétel biztosíthatja a legtöbb lehetőséget a kisebbségi érdekek képviseletére. Egy

másik magyarországi, nyíltan nem vállalt megközelítés pedig abból indul ki, hogy a demográfiai és migrációs folyamatok eredményeképpen akár már ötven éven belül is jelentősen csökken a szomszédos országokban élő magyarok száma, és ezzel a probléma is lekerül a napirendről.

Ez pedig újból ahhoz a kérdéshez vezet, hogy milyen is a magyarországi politikai közösség integrálóképessége és hogyan jelenik meg abban a kisebbségi kérdés. De arról sem feledkezhetünk meg, hogy a kisebbségi kérdéshez Magyarországon öt különböző csoport problémái tartoznak: a magyarországi nemzetiségeké, a határon túli magyaroké, a cigányságé, a zsidóságé, a bevándorlóké, valamint a kapcsolódó kérdéskörök (például zsidókérdés, cigánykérdés) és a mássághoz való viszonyokban megjelenő, nem kezelt társadalmi patológiák.

HOGYAN JELENT MEG A PÁRTPOLITIKAI VERSENYBEN A KISEBBSÉGI MAGYAR KÖZÖSSÉGEK ÜGYE?

A magyarországi pártpolitikai versengés mögött a kormányzati hatalom megszerzése mellett a politikai identitásközösségek létrehozása folyik. Ennek során a nemzetről folytatott közbeszédben a legkézenfekvőbb azt a kérdést és következményeit tematizálni, hogy az állam és a nemzet határai nem esnek egybe. Ez egyben nemzetesítő, legitimációs folyamat is.

A rendszerváltáskor a kerekasztal-tárgyalások során létrejött, a határon túli magyarokkal kapcsolatos alkotmányos cikkely körül konszenzus alakult ki. Az Antall József-féle „lélekben tizenötmillió magyar miniszterelnöke" kifejezés, majd a magyarságpolitika körül kibontakozó viták sem kérdőjelezték meg a határon túli magyarság kormányzati támogatását, nemzetközi védelmének jogosságát és a kapcsolattartás szükségességét.

A konszenzus 1993–2002/2004 között több szakaszban erodálódott az alapszerződések, majd a kedvezménytörvény, végül a kettős állampolgárság kapcsán. Ezzel párhuzamosan 1994–1995-től a határon túli politikai elitek is egyre inkább megoszlottak magyarországi pártszimpátiáik szerint. Tehát minden magyarországi pártnak létrejöttek az elvbarát, a támogatáspolitikában is preferált hálózatai a határokon túl.

Ennél azonban fontosabb egy közvetlenül nem a határon túli magyarok kérdéséhez kapcsolódó tényező. Nevezetesen az, hogy a posztkommunista térségben egyedül a magyar baloldalon nem volt meghatározó a nemzetiesítő beszédmód. Ennek gyökere a Kádár-rendszer jóléti (sovinizmus-) retorikájára – és nem a nacionalizmusra – alapozó legitimációs berendezkedéséhez nyúlik vissza. Ezt tovább erősítette, hogy a Magyar Szocialista Munkáspárton (MSZMP) belül a rendszerváltás során sem a nemzeti retorikát használó Pozsgay Imre, Szűrös Mátyás vonal lett a meghatározó, hanem sokkal inkább a reformközgazdászokkal összefogó technokrata külpolitikus

csoport (a modernizációs konszenzust képviselők köre). Ezért 1993-ban az új baloldali politikai célokat megfogalmazó Demokratikus Charta mozgalom az Antall-kormány nemzetesítő-konzervatív intézkedéseit bírálva antinacionalista beszédmóddal lépett fel. Ez a modernizációs, deetnicizált beszédmód lett a baloldali politikai identitásközösség összefogó ereje. Ezt próbálta a magyarságpolitikában Tabajdi Csaba és Törzsök Erika modernizációs és társadalompolitikai tartalommal megtölteni. Ez a beszédmód nem a kulturális nemzetben való gondolkodást utasította el, hanem a szimbolikus politizálást és a nemzeti kizárólagosságot. De a pártpolitikában mindez egyben összemosódott az Antall-kormány és a jobboldal bírálatával.

Ebben a helyzetben a Fidesz-politikusok szabadelvű nemzetfelfogása nem változott, „pusztán" alárendelődött a pártpolitikai és a közbeszédbeli legitimációs versenynek. Pontosabban a választói támogatottságukon túl – a szétesett Magyar Demokrata Fórum (MDF) és Torgyán József nem professzionálisan vezetett Kisgazdapártjával szemben – a Fidesz-vezetők azzal lehettek a jobboldali diskurzus vezetői, ha a demokratikus, szabadelvű kommunitárius patriotizmusukat nem tematizálják, inkább a nemzeti/nemzetietlen oldalra tagolást hangsúlyozták. Ezt nagyban elősegítette a Magyar Szocialista Párttal (MSZP) szembeni rendszerváltó attitűd és az, hogy a pártból kiváltak a Szabad Demokraták Szövetségéhez (SZDSZ) közel álló politikusok. A Fidesz a „nemzeti érdekek képviselete" retorikával biztosította a jobboldali politikai közösség belső összetartását, amelyet folyamatosan meg lehet szólítani a nemzetre leselkedő veszélyek, a nemzetietlenek, a nemzetidegenek, mi és ők viszonyrendszerében. Az alapszerződések aláírása, majd a NATO-csatlakozás után és a határon túli magyar autonómiamozgalmak eredménytelensége nyomán a magyarságpolitikában a baloldal a nemzetközi és kétoldalú kisebbségvédelemben gondolkodott, és a szomszédsági kapcsolatok javításától, valamint a magyar pártok kormányzati részvételétől remélte a külhoni magyarság problémáinak kezelését. Ezzel szemben a jobboldal döntően a kulturális nemzet intézményes kapcsolatépítését (nemzeti reintegráció) szorgalmazta és a kisebbségi kérdés kezelését helyezte előtérbe a szomszédsági kapcsolatokban. A beszédmódok után az utak is szétváltak.

A magyarországi jobboldali pártok a magyar politikai közösség folytatásának látták a kisebbségi magyar pártokat és azokat oda kívánták becsatornázni, illetve törekedtek arra, hogy a kisebbségi közösségeken belül az anyaországhoz és hozzájuk lojális személyeket hozzanak helyzetbe az adott pártokon belül. Ez utóbbira a baloldali kormányzatok is törekedtek, de a nagy különbség az volt, hogy ők a kisebbségi magyar közösségeket – legalábbis a politikai közbeszéd szintjén – önálló politikai közösségként ismerték el Budapest viszonylatában is, ugyanakkor szorgalmazták a területi politikai közösségbe, az ottani kormányzatba való bekapcsolódásukat. Ezt könnyen el lehetne intézni azzal, hogy a baloldalnak nem volt alaptémája a nemzeti kérdés (bármelyik Magyarországgal szomszédos ország pártpolitikája kapcsán volna értelme fölvetni ezt az állítást?), vagy azzal, hogy 1994 és 1998 között az euroatlanti integráció volt az elsődleges az autonómiaigények képviseletével szemben például az alapszerződések esetében. Mélyebbre nézve azonban azt látjuk, hogy a Fidesznek sokkal beágyazottabb kapcsolódásai voltak, jobban értették a magyar kisebbségi-nemzeti mozgalmak nyelvét, mint az MSZP vagy az SZDSZ politikusai, hiszen ugyanazt a nemzetépítő retorikát használták, mint a „kisebbségi nemzetépítők". Ráadásul az etnikai alapon szerveződő és mozgósítható kisebbségi közegben a modernizációs, antinacionalista, az etnicitásban csak szűk körű csoportérdeket látó beszédmód nem igazán talált meghallgatásra.

A határon túli magyarság kérdése alárendelődött a magyarországi pártpolitikai viszonyoknak. Nem a határon túli magyarok problémái, hanem a hozzájuk való viszony vált témává. Ez figyelhető meg azokban az esetekben is, amikor egy-egy a határon túli magyarság ügyében kibontakozó vitát legitimációs célokra használtak fel. Ilyennek tekinthető, amikor Csurka István fellépett az Antall József által aláírt magyar–ukrán alapszerződés ellen, ami az MDF szétszakadásához és a Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP) létrejöttéhez vezetett. (Ez volt Magyarország első alapszerződése egy szomszédos állammal, amelyben a budapesti kormányzat nem ragaszkodott az adott magyar kisebbség autonómiájának biztosításához, a határok végleges elismeréséért cserében. Ez különösen fontos volt egy olyan új állam esetében, mint Ukrajna.) Ez feltehetően az alapszerződés körüli vita nélkül is bekövetkezett volna, de ezt az ügyet fel lehetett használni a párton belüli elhatárolódások létrehozása érdekében.

Hasonló volt a helyzet a magyar–román alapszerződés ügyében, amikor Orbán Viktor a kérdést történelmi távlatokba emelve ebben az ügyben teremtette meg az MDF-es és a kisgazda képviselőkkel a Fidesz vezette jobboldal egységét, élesen bírálva a kormányt, mert autonómiaígéret és a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) támogatása nélkül aláírta az alapszerződést, amely az utolsó feltétele volt az EU- és a NATO-csatlakozásnak és feltehetően az RMDSZ első, 1996-os kormányzati szerepvállalásának is. Tehát itt az aktuális külhoni magyarügy megoldhatatlanságát használták fel politikai előnyszerzésre.

A 2002-es választásokat megelőzően az MSZP a munkavállalási egyezmény megkötése után riogatott a „22 millió román" beáramlásával, miközben ez a szerződés volt a státustörvényt működtető irodák engedélyezésének ára. Ez az idegenellenes propaganda jelentősen rontotta a Fidesz népszerűségét a választások előtt.

2004-ben Gyurcsány Ferenc a kettős állampolgárságról szóló népszavazás kampánya során néhány hónapos miniszterelnökként a baloldal politi-

kai kohézióját hozta létre azzal, hogy megmutatta: képes legyőzni Orbán Viktort, mindenáron. A Fidesszel és a jobboldallal szemben képes racionális, eljárási és költségvetési kérdéseket végiggondoló, felelős megközelítést felmutatni. A kampányban a külhoni magyarokról és a nemzetről beszéltek, de a vita nem róluk szólt. Bal/jobb törésvonalként tüntették fel a népszavazási kérdést, a nemzeti versus nemzetietlen ellentétet tették témává a külhoni magyarok kapcsán, és valójában a két vezér párt- és identitáspolitikai versenyéről volt szó. (Azt is lehet mondani, hogy a magyar politikai közösségszervezés szempontjából a modernizációs konszenzus egy nemzetépítő stratégiával ütközött meg, politikailag hiszterizált légkörben, ahol még a szavazás pontos tétjében sem sikerült akár táboronként megegyezni.)

A kettős népszavazás az alacsony részvétel miatt eredménytelen lett, így e kudarc után a 2010-ben kormányra kerülő Fidesz (mint a „nemzeti érdekek valódi képviselője") nem kerülhette el a kedvezményes honosítással megkapható magyar állampolgárságról szóló törvény benyújtását. Ráadásul ezt sürgősen, még a szlovákiai országgyűlési választások előtt meg kellett tennie, mert máskülönben a Jobbik nyújtotta volna be. Ennek az lett az ára, hogy a magyarellenességbe fordult szlovákiai választási kampány után az akkori egyetlen ottani magyar párt, a Magyar Koalíció Pártja (MKP) nem jutott be a szlovák parlamentbe.

A külmagyar kérdésnek a pártpolitikai legitimációs funkciója nemcsak a konszenzus lehetőségét gyengítette, hanem a szakpolitikai logika érvényesülését is. A kérdéskörrel kapcsolatos célok és elvárások java hamis helyzetértékelésből indult ki, ezért sorozatos politikai kudarcokkal járt és félmegoldásokat hozott. De mivel a magyarországi kormányzati döntések hatása nem a határokon belül csapódott le, a kinyilatkoztatásoknak nem lett különösebb következményük, ezzel az egész kérdéskör virtualizálódott. 2002-ig, illetve 2004-ig nem volt a kérdésnek megfogható magyarországi politikai tétje.

Be nem teljesült elvárás volt a szomszédos országokkal szemben az „autonómiának" természetjogi alapon, a nemzetközi kisebbségvédelmi kötelezettségek alapján elvárt biztosítása, különösen azon országokban, amelyekben a közigazgatás sem önkormányzati alapon működik. Hasonló elvárás a nemzetegyesítés retorikája, amely a budapesti nyilatkozatok szintjén már meg is valósult, sokak által feltételezve, hogy a kisebbségi elitek nem képesek közösségük érdekeit felismerni és képviselni. Ez a magyarországi „erőfölény" eleve nem számol a regionális különbségekkel és a szétfejlődéssel, így fogalmaz meg elvárásokat a regionális elitek számára. Hangoztatói nem számolnak azzal sem, hogy politizálásuk tárgya (a magyar nemzet) különböző országokban élő, rétegzett regionális, politikai, társadalmi csoportok és különérdekek összessége. S ezeknek a sajátos regionális érdekeknek az intézményesítése, kormányzati, szakpolitikai egyeztetése a jelenlegi vezérdemokrácia körülményei között nem lehetséges.

Az európai uniós csatlakozáshoz fűzött remények, különösen a határ menti kapcsolatokban, nem voltak jogosulatlanok, de ezen túl az adott magyar közösségek hátrányos munkaerőpiaci helyzetét, regionális adottságait a csatlakozás önmagában nem írta felül. S az új körülmények között az esélyegyenlőtlenségek tovább nőhetnek, épp azért, mert hiányoznak az intézményi eszközök és a tudás a transznacionalizáció kihasználásához. Az egész külhoni magyar támogatáspolitikában – a magyarországi felzárkóztatási politika mintájára – nem a tudásbeviteli programok, az innovatív gazdaság- és közösségépítés, a humán tőke fejlesztése a domináns, hanem az infrastrukturális és ingatlanberuházások, eszközbeszerzések.

A kettős állampolgárság ügyében a határon túli közvéleményben alakult ki az az elvárás, hogy egy ilyen jogi emancipáció megoldhatja problémáit, és csak a népszavazási kudarc után szembesültek az anyaországi lehetőségekkel. Ezt követően pedig a nemzeti és nemzetietlen Magyarország kategorizálás vált általánossá, és kevésbé a saját kisebbségi-regionális közösség megerősítő felértékelése.

Mindezen célmeghatározások között válik hiteltelenné a kilencvenes évek kisebbségvédő/önszerveződő/autonómiaigénylő programját felváltó „szülőföldön való maradás" retorika is. Egyrészt azért, mert a hangoztatott célokhoz – a szülőföldön való maradás társadalmi-gazdasági hátterének megteremtéséhez és a magyarság létszámcsökkenésének megállításához – Magyarországnak nincs elegendő eszköze. Ráadásul épp abban érdekelt, hogy demográfiai és munkaerőpiaci gondjait saját kulturális közösségéből származókkal pótolja. Mindez ebben az esetben sem azzal jár, hogy el kellene vetnünk a határon túli magyarok esélyegyenlőtlenségének csökkentését célzó programokat, de meg kell találni azokat az intézményes pontokat, amelyeken keresztül az adott regionális közösségek önszerveződése a leghatékonyabban segíthető. Ezt pedig nem politikai alkuktól, hanem a jól működő projektek teljesítményelvű kiválasztási mechanizmusától függhet.

Ebben pedig meghatározó szerepe lehet a kisebbségi elitek politizálásának. A következőkben az itt bekövetkezett szerkezetváltást követem nyomon.

A KISEBBSÉGI POLITIZÁLÁS ÁTALAKULÁSA

A magyarságpolitika mai értelmezésében a kisebbségpolitikában a partnerek a magyar kisebbségi pártelitek. A magyar pártok 1996–1998 óta vesznek részt a kormányzati munkában (Romániában, Szlovákiában és Szerbiában), ami alapvetően megváltoztatta e körök összetételét és szerep-

felfogását. Az addigi magyar, döntően kulturális érdekképviseleti tevékenységet a regionális és gazdasági fejlesztési érdekek megjelenítése és az országos, nem csak nemzetiségi kérdésekben való tényleges politizálás váltotta fel. Ez eleve azokat a politikusokat hozta helyzetbe országosan és a magyar pártokon belül, akik ehhez megfelelő szakmai felkészültséggel bírtak. A problémák és a döntések horderejе miatt ezzel együtt az addigi magyar politikai, ideológiai, kulturális hálózatok dominanciáját a helyi gazdasági érdekcsoportok, vállalkozói hálózatok érdekérvényesítése változtatta meg. Mindez a kisebbségi politikára mindenképp visszahatott. Egyrészt az adott ország politikai-kormányzati munkájában való részvétel mentálisan is megköveteli a hasonulást a pozsonyi, belgrádi, bukaresti politikai kultúrához. S ez visszahat a saját társadalomról alkotott valóságoptikákra és szervezési, politikai módszerekre. Másrészt ebből a helyzetváltozásból adódóan az MKP és az RMDSZ meghatározó vezetői körében a kisebbségpolitika társadalomszervező, alulról építkező civil kooperatív módszereivel szemben a jogi, adminisztratív intézkedések, a forráselosztás és a kijárás jelentősége vált meghatározóvá. De ez nemcsak a szemléletváltással, hanem a magyar települési önkormányzatok növekvő súlyával és a számukra fontos érdekképviselettel magyarázható. A harmadik fontos változás az, hogy a kisebbségpolitikusi szerep is megváltozott, a közösségi reprezentáció és a kulturális érdekképviselet helyett a helyi közösség számára szerzett forrás mértéke lett az elsődleges értékmérő. Ezzel együtt a helyi közösségen belüli véleményformálás, az etnikailag szervezett hálózatok helyett médiakampányokkal mozgósítottak, így tovább csökkent az MKP, a szlovákiai Most–Híd párt, az RMDSZ és a Vajdasági Magyar Szövetség (VMSZ) helyi beágyazottsága.

Ezek a kisebbségi pártpolitikai elitek mint etnopolitikai vállalkozók a kormányzati szerepvállalásukkal aszimmetrikus alkukat kötnek. Ennek lényege, hogy például az RMDSZ vagy része a kormánykoalíciónak 1996 óta, vagy a parlamentben kívülről támogatja a kormányt, valamint megyei megegyezéseket köt vele, de ezek alkalmi alkuk, és nem alakultak ki a kisebbségi magyar közösségeknek mint politikai entitásoknak az adott ország politikai közösségében való részvételének intézményes, törvényileg szabályozott keretei. Tehát nem születtek meg a kisebbségi közösségek intézményes fejlődéséhez szükséges alkotmányos garanciák. Nem kényszerült egyetlen kormányzati partner sem az egységes nemzetállam-építési stratégia módosítására, új közjogi modellre, nincs kisebbségi törvény, és a romániai magyarság nemzetközileg sem jelent meg önálló entitásként. Ráadásul az aszimmetrikus alkuk során le lehetett szorítani a kisebbségi követeléseket, és a magyar pártvezetők a radikális mozgalmakat is kezelik. Mindezért cserébe az RMDSZ, a VMSZ, az MKP vagy akár a Most–Híd vezetése az anyaországból érkezőnél jóval nagyobb állami források felett is felügyeletet gyakorolhat.

Az utóbbi negyedszázad nagy tapasztalata, hogy a magyar kisebbségi intézményépítés, nyelvhasználat és oktatási lehetőségek bővítésén túl igazából nem sikerült a szomszéd országi magyarságpolitikákban alapvető áttörést hozni abban az értelemben, hogy elmozduljanak az egységes nemzetállam-építés koncepciójától. Bizonyos értelemben erre egyfajta válaszreakció a második Orbán-kormány magyarságpolitikája.

A 2010 UTÁNI MAGYARSÁGPOLITIKA

Már a második Orbán-kormány retorikájában megjelent az az elem, hogy a kettős állampolgárság révén megtörtént a magyar nemzet határok fölötti virtuális egyesítése, mintegy az 1989 utáni nemzetpolitika beteljesedéseként. Az állítás és a történeti valóság között azonban rés van.

Ugyanis 1998-ig a magyar kisebbségi politikai mozgalmak jelölték ki a fő irányt az autonómia- és társnemzeti törekvésekben, amelyeket azonban a szomszéd országi többségi politikai pártok – az európai intézményi támogatás elégtelensége miatt is – elutasítottak. Majd 1996-tól a magyarok kormánykoalíciós részvétellel próbálkoztak, amellyel a nyelvhasználat és az oktatás terén értek el sikereket – kissé cinikusan azt mondhatjuk, hogy lefékezték a kisebbségellenes, kulturális homogenizációs törekvéseket. Ez Magyarországról nézve a kisebbségi magyar pártok és intézményi hálózatok elemi erejű építkezésének ellenére (az oktatáson kívül közel ötezer különböző funkciót ellátó, döntően civil intézmény létrehozása) sem volt sikeres, ezért a Fidesz-kormány külső projektekkel próbálta a párhuzamos kisebbségi társadalmat/politikai közösséget intézményesíteni. Ilyen volt a magyar felsőoktatási intézmények létrehozása, a státustörvény, a médiatámogatás, a MÁÉRT működtetése. Ezek továbbépítését szakította meg a 2002-es kormányváltás, majd a kettős állampolgárságról szóló népszavazás. Itt kell megjegyezni, hogy a Fidesz szakértői és politikusai a státustörvénnyel, a magyar igazolványhoz kapcsolódó kedvezményrendszerrel épp a kettős állampolgárságot, pontosabban az ezzel járó feltételezett elvándorlást akarták megakadályozni. Ugyanakkor az Európai Unióból és a schengeni rendszerből kimaradó magyarságot is szerették volna kompenzálni az így őket ért hátrányok miatt. A 2004-es népszavazási kampány után, illetve 2006-tól a nemzeti/nemzetietlen szembeállítással operáló fideszes politikai retorika nem engedte meg, hogy ebből az ígéretből kihátráljanak. A magyarországi média 2006-tól ezt a nyelvezetet közvetítette; ez is hozzájárult ahhoz, hogy a külhoni magyarokat a saját politikai elitjeik egyre kevésbé tudták mozgósítani. Orbán Viktor és a Fidesz a külhoni magyarok körében elért 2010 előtti népszerűsége egyben visszaigazolta, hogy a párt a nemzeti ügyek képviselője. A „kényszerhelyzetet” fokozta, hogy a Fidesz nem en-

gedhette meg, hogy „magyarságteljesítményben" a Jobbik megelőzze, az állampolgárságot a Fidesznek meg kellett adnia a határon túli magyaroknak. (Ha a Jobbik nyújtja be a kettős állampolgárságra vonatkozó javaslatot, akkor ő lesz a külhoniak számára az „igazi problémamegoldó", vagy ha ezzel szembemegy a Fidesz, akkor választói ígéretét szegi meg és megrendülhet Orbán Viktor tekintélye a külhoni magyarok körében.)

1989 után intézményesült a magyar nemzetfelfogás addig csak elvont kettőssége: egyszerre a Magyarországon élők állampolgári közössége (államnemzet), ugyanakkor etnokulturális értelemben a külhoni magyarok is a magyar nemzet tagjai. Azzal, hogy a külhoni magyarok etnokulturális alapon szervezték meg magukat és így jöttek létre az etnikailag integrált intézményi alrendszereik (érdekképviselet, önkormányzati pozíciók, egyházi intézmények, nyilvánosság, egyesületek, oktatás, közművelődés, tudomány), a magyar nemzetrészek (a magyarországiak és a határon túliak) eltérő alapon szerveződtek. Magyarország intézményi alrendszerei területi és állampolgári alapon működtek 1989 után is. Az ezredfordulótól, de markánsabban 2004-től egyértelmű, hogy a magyarországi politikai közösség megosztottsága miatt a Fidesz nem a modernizációs konszenzusra, az állampolgári közösségre, hanem a nemzeti öncélúságra, nemzetiesítésre, örökségesítésre építi saját nemzetállami politikai identitásközösségét a populáris nacionalizmus eszközeivel. Az ehhez szükséges retorika, érvelés nagyon hasonlatos a kisebbségi közösségek politikailag integráló nyelvezetéhez. A nemzetileg szervezett, a nemzeti érdekeknek, a megmaradásról szóló jövőképnek alárendelt kisebbségi intézményesség – egy másik országból szemlélve, de azonos etnokulturális közösségben – minta lehet egy központosító állam számára. Ezért a magyarországi nemzetiesítés- és szuverenitásigény új megfogalmazásának része lett a kettős állampolgárság és az arról való beszéd. A Nemzeti Együttműködés Rendszere már belső és külső nemzetegyesítésről szól. Így a külhoni magyarok integrációja a magyarországi politikai közösség deficitjének kompenzálását is szolgálja. Mintegy utalva arra, hogy a külhoni magyarokkal (már) megvalósult a nemzeti egység.

Ha azt vizsgáljuk, hogy a 2010 utáni nemzetpolitikai programoknak (nemzeti emléknap, iskolai utaztatási programok, magyarság háza) mi a céljuk, akkor abban nagyon nagy szerepet kap a magyarországi társadalom érzékenyítése vagy (nemzeti) nevelése. Ezekben is jelen van azonban a központ meghatározó szerepe: az iskolai programok keretében döntően a magyarországiak utazhatnak szomszéd országi településekre, viszonosságra sokkal kevesebb a lehetőség. A nemzeti együvé tartozás napját ki lehet ugyan jelölni június 4-ében, Trianonhoz kötve, de a külhoni magyar közösségekben az nemigen lesz ünnepnap, hiszen negatív emlék kapcsolódik hozzá. A nemzetközösséghez való tartozás ünnepe hagyományosan náluk

is március 15-e, és még jó ideig az is marad. A programok másik része az éves intézményi fejlesztések, amikor egy-egy területre koncentrálnak: óvodák (2012), kisiskolák (2013), felső tagozatosok (2014), szakképzés (2015), fiatal vállalkozók (2016), családi vállalkozások (2017). Ezek a programok azonban időszakos jellegük és a mellérendelt források mértéke miatt sem képesek szerkezeti változásokat elindítani.

Politikai értelemben a legnagyobb változást az állampolgársággal járó választójog megadása hozta (a magyarországi lakcímmel nem rendelkező állampolgárok regisztráció után, levélben, és csak a pártlistákra szavazhatnak). Már a státustörvény körüli vitákban megjelent a választójog kérdése. De akkor a Fidesz szakértői még a választójoggal szemben foglaltak állást, és épp ennek kikerülésére javasolták a magyar igazolványt. Az világos, hogy a külhoni magyar állampolgárok a Fidesz választói bázisát jelentősen megnövelik. Miközben nem Magyarországon adóznak és nem viselik a Fidesz-kormány döntéseinek belpolitikai következményeit. Mindeközben a Nyugat-Európában dolgozó több százezer munkavállaló számára a levélbeli szavazás nem biztosított. Ez a helyzet a magyar–magyar párbeszédben éppúgy, mint a támogatáspolitikában, előhozza az adófizető versus történelmi áldozat vitáját. Ennek megnyitása helyett nézzük az eddigi tapasztalatokat.

A jelenlegi kb. 850–900 ezer kettős állampolgár közül 286 ezren regisztráltak a választói névjegyzékbe. 2014-ben a parlamenti választásokon a regisztráltak 80%-a, a 2016-os népszavazáskor 30%-a szavazott, elsöprő többségben a Fidesz mellett. Azonban az utóbbi esetben a beküldött 80 ezer szavazatból 22 ezer érvénytelennek bizonyult. (A leggyakoribb hiba az édesanya nevének feltüntetése volt, ami Magyarországon automatikusan a leánykori nevet jelenti, míg például Romániában a férjezettként használt nevet. Az erre a problémaforrásra való oda nem figyelés tipikus példája a „budapesti magabiztosságnak".) A választási szakértők szerint a jelenlegi rendszerben – amely csak kétharmados országgyűlési többséggel módosítható – maximum 2-4 szavazatot hozhatnak a külhoni magyar voksok, hiszen csak pártlistákra szavazhatnak. Csakhogy ez adott esetben döntő lehet a kétharmad vagy a népszavazások vonatkozásában. Közvetetten pedig, mivel nincs regisztrálva a külhoni magyar állampolgárok magyarországi lakcímbejelentése, bármikor lehet tömeges átjelentkezéssel bizonyos körzeteket manipulálni. Ha sokszor festjük az ördögöt a falra, az előbb-utóbb megjelenik, így csak bízhatunk abban, hogy ez a feszültség nem bontakozik ki. (Hiszen a szavazati jog adófizetési kötelezettség nélkül jóval tágabb problematika, mint a külhoni magyarok szavazati joga.)

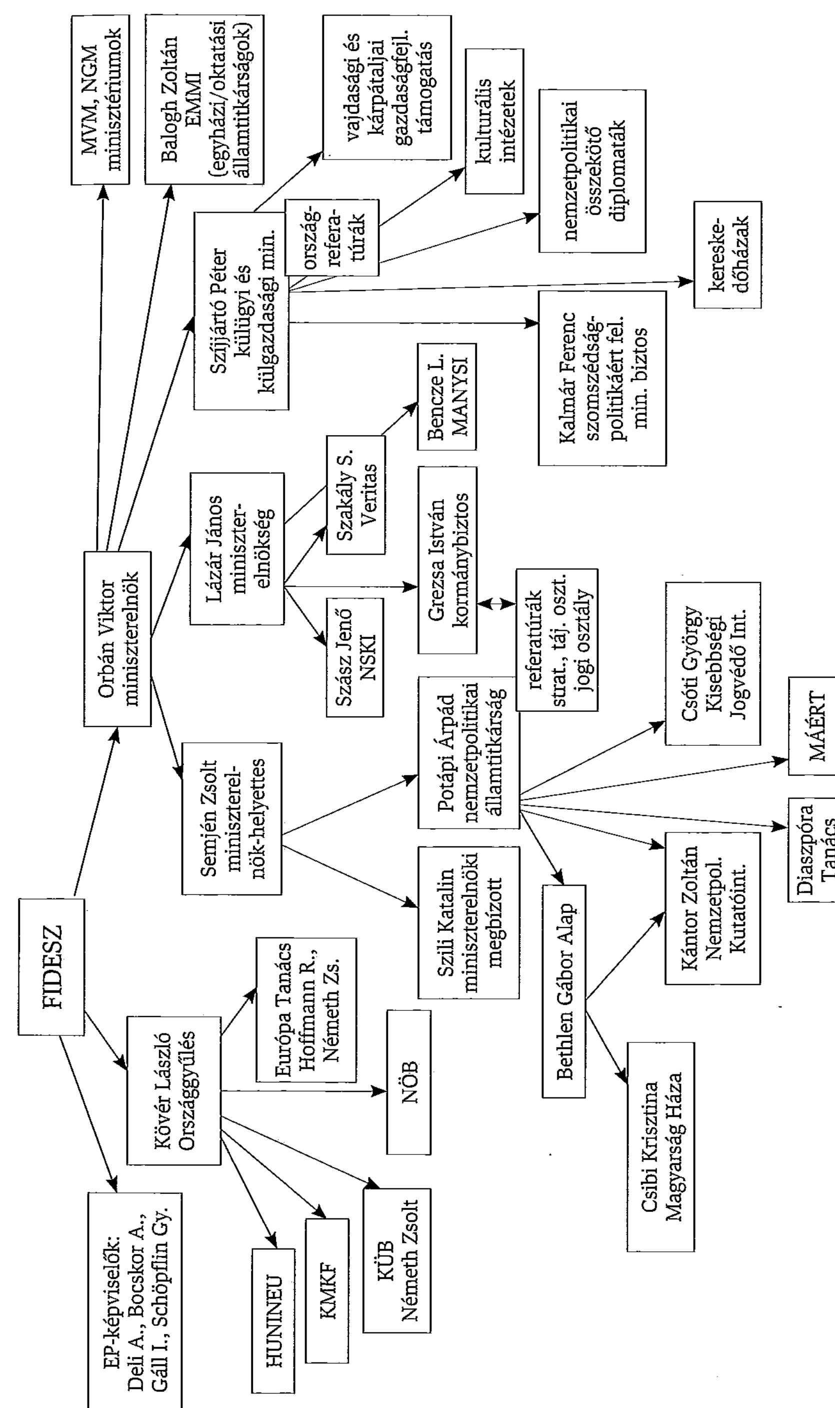
Amire a politikai közösségépítés szempontjából igazából oda kell figyelni, az a Fidesz médiabefolyásának kiterjesztése a határon túli nyilvánosságban. Jó néhány elemző a 2016-os decemberi, az RMDSZ-t támogató in-

tenzív közmédiakampányban is a 2018-as magyarországi választás fideszes médiaportfólió próbáját vélte felfedezni. A szociológiai mérések szerint az RMDSZ enélkül is elérte volna az 5%-ot; a hatást inkább abban látom, hogy az Orbán meghatározta magyarországi és külhoni média nem osztotta meg a romániai választókat, hanem Budapestről integrálta.

A 3. ábrán bemutatott nemzetpolitikai intézményi felépítést látva szembeötlő az átláthatatlanság, a sokközpontúság, a párhuzamosságok. Ha az a végső cél, hogy a külhoni magyar intézményrendszer kapcsolódjon a magyarországihoz, a miniszterelnökön kívül legalább négy-öt erőközponttal és dupla annyi egyéb intézménnyel kell számolni. Ma a döntések vagy a legfelsőbb szintre csúsznak, vagy különösebb koherencia nélkül születnek, hacsak nem tudja ezeket egy-egy kisebbségi politikus összefogni a régió szintjén (Pásztor István VMSZ, Brenzovics László, Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség, KMKSZ). Ezzel azonban a vezérdemokrácia egyszemélyi politikai döntését is exportálják a kisebbségi magyar közösségekbe.

A 2010 utáni magyarságpolitika legfontosabb következménye az új kettős állampolgársági státusz, amellyel majdnem egymillió ember él, s ennek a hosszabb távú következményei a következő évtizedre válnak láthatóvá. Amit ebből most érzékelni lehet, a következőkben foglalható össze:

- Az egzisztenciális gondokkal küzdő, elsősorban szerbiai és ukrajnai magyarság számára a nemzetközi munkaerőpiacra való kilépést jelentette a magyar útlevél.
- A kisebbségi közösségeken belül az egyéni társadalmi mobilitási pályák sokkal könnyebben kerülnek át Magyarországra, elsősorban a továbbtanulási stratégiákkal. A többségi nyelv minél magasabb szintű elsajátítására tett erőfeszítések helyett más, jobban konvertálható ismeretek megszerzésére kerül át a hangsúly, de ez egyben valószínűsíti az adott kisebbségi közösségből való kilépést.
- A külhoni magyarok számára a magyar állampolgárság könnyített megszerzése az egyéni magyarországi emancipáció lehetőségét teremtette meg. De ezzel egyben utat nyitott egy új (magyar) állampolgári azonosság és azonosulás előtt, amely felülírhatja a kisebbségi identitástudatot. (Itt természetesen nem állandó, kőbe vésett kánonokról van szó; egyénenként változó a magyar állampolgárság és a kisebbségi magyar önazonosság viszonya.)
- Tovább mélyül a magyar kisebbségi elitek legitimációs válsága (kit és milyen alapon képviselnek, ki határozza meg a közösségi érdekeket), valamint az anyaországnak és a többségi nemzetnek való kiszolgáltatottsága. Egyre nehezebb lesz ebben a viszonyrendszerben önálló politikai szereplőként tevékenykedni.
- A párhuzamos kisebbségi társadalom építésének programja mint összefoglaló közpolitikai program megrekedt. Közben a Székelyföldön



3. ÁBRA • *A magyar kormányzat nemzetpolitikai intézményrendszere, 2017*

Forrás: a szerző összeállítása

(a tömbmagyar területek közül egyedüliként) egy új otthonteremtési identitásépítő folyamat zajlik, amelyre már nagy hatással van a transznacionalizáció, egyrészt a kettős állampolgárság révén, másrészt a nagyszámú vendégmunkás tapasztalatai, a külföldi minták hatására, ami már ma is a régió modernizációjának motorja.
- Az előbbiek nyomán a magyar többségű települések és a lakóhelyükön kisebbségben élő magyarság céljai, intézményessége a jelenleginél is jobban szét fog válni.

Dolgozatommal azt szerettem volna megmutatni, hogy bár a „nemzet dolgairól" sokféleképp gondolkodhatunk, de a nacionalizmus mint társadalomtörténeti jelenség és a nemzetesítő állam politikájának egy-egy részkérdése történeti keretek között szakszerűen értelmezhető a működést, a működtetők érdekeit és a probléma viszonylatait számba véve. A nemzetiesítő államról sem csak kritikailag, leleplezően érdemes beszélni, hanem meg kell ismernünk és meg kell értenünk, ha mindezen változtatni akarunk.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

Bárdi 2013 — Bárdi Nándor: Magyarország és a kisebbségi magyar közösségek 1989 után, *Metszetek,* 2013/2., 40–79, *metszetek.unideb.hu* = goo.gl/MYvvZC

Blénesi–Mandel–Szarka szerk. 2005 — Blénesi Éva – Mandel Kinga – Szarka László (szerk.): *A kultúra világa. A határon túli magyar kulturális intézményrendszer,* Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet, 2005, *kisebbsegkutato.tk.mta.hu* = goo.gl/VO7GDD

Csete–Papp Z.–Setényi 2010 — Csete Örs – Papp Z. Attila – Setényi János: „Kárpát-medencei magyar oktatás az ezredfordulón" in Bitskey Botond (szerk.): *Határon túli magyarság a 21. században. Konferenciasorozat a Sándor-palotában,* Budapest, Köztársasági Elnöki Hivatal, 2010, 44–54, *mek.oszk.hu* = goo.gl/fpRLWz

Gyurgyík–Horváth–Kiss 2010 — Gyurgyík László – Horváth István – Kiss Tamás: „Demográfiai folyamatok, etnokulturális és társadalmi reprodukció" in Bitskey Botond (szerk.): *Határon túli magyarság a 21. században. Konferenciasorozat a Sándor-palotában,* Budapest, Köztársasági Elnöki Hivatal, 2010, 33–43, *mek.oszk.hu* = goo.gl/fpRLWz

Kiss 2012 — Kiss Tamás: Demográfiai körkép, *Educatio,* 2012/1., 24–48, *epa.oszk.hu* = goo.gl/714Tp1

D. Lőrincz 2016 — D. Lőrincz József: Az erdélyi magyar politizálás kialakulása a 20. században. *Magyar Kisebbség,* 2016/2., 143–163, *jakabffy.ro* = goo.gl/GRpQPN

Öllős 2008 — Öllős László: *Az egyetértés konfliktusa. A Magyar Köztársaság alkotmánya és a határon túli magyarok,* Somorja, Fórum Kisebbségkutató Intézet, 2008.

Papp Z. 2012 — Papp Z. Attila: Romák és magyar cigányok a Kárpát-medencében. Demográfiai áttekintés, *Pro Minoritate,* 2012/3., 53–79, *prominoritate.hu* = goo.gl/e1QUhd

TOVÁBBI SZAKIRODALOM

Bárdi Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete,* Pozsony, Kalligram, 2004, *adatbank.transindex.ro* = goo.gl/2dwU11

Bárdi Nándor – Éger György: *Útkeresés és integráció. Válogatás a határon túli magyar érdekvédelmi szervezetek dokumentumaiból, 1989–1999,* Budapest, Teleki László Alapítvány, 2000, *adatbank.transindex.ro* = goo.gl/i6i7Kn

Bárdi Nándor – Fedinec Csilla – Szarka László (szerk.): *Kisebbségi magyar közösségek a 20. században,* Budapest, Gondolat – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2008, *academia.edu* = goo.gl/O1RcUX

Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény: előzmények és következmények,* Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002, *mek.oszk.hu* = goo.gl/Z3ZE3e

Kiss Tamás: Nemzetdiskurzusok hálójában. Az állampolgárság-politika, mint a magyar nemzetre vonatkozó klasszifikációs küzdelem epizódja és eszköze, *Magyar Kisebbség,* 2013/3–4., 7–95, *epa.oszk.hu* = goo.gl/mxCw7S

Kocsis Károly – Bottlik Zsolt – Tátrai Patrik: *Etnikai térfolyamatok a Kárpát-medence határainkon túli régióiban, 1989–2002,* Budapest, MTA Földrajztudományi Intézet, 2006.

Papp Z. Attila – Veress Valér (szerk.): *Kárpát panel 2007. A Kárpát-medencei magyarok társadalmi helyzete és perspektívái. Gyorsjelentés,* Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet, 2007, *mek.oszk.hu* = goo.gl/Q290bK

A legfontosabb külhoni magyar adatbankok:
Erdélyi Magyar Adatbank: *adatbank.ro*
Szlovákiai Magyar Adatbank: *adatbank.sk*
Délvidéki Digitális Adattár: *dda.vmmi.org*

Kállai Ernő – Papp Z. Attila – Vízi Balázs

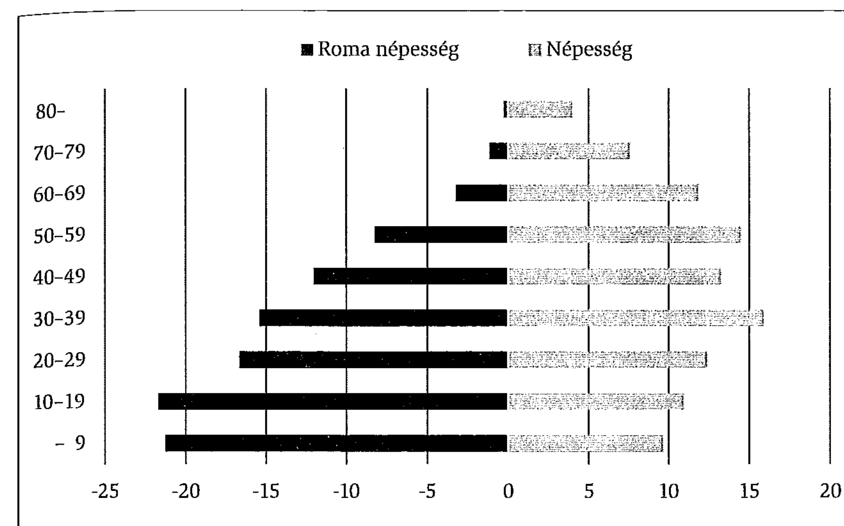
TÚLÉLÉS VAGY REMÉNY?

Pillanatképek a roma közösségek jelenéből

A MAGYARORSZÁGI ROMÁK FŐBB TÁRSADALMI JELLEMZŐI

A magyarországi roma közösségek nem egységesek: egyes részei több évszázada, más csoportjaik alig száz éve telepedtek le Magyarországon. Az egyes csoportok között a betelepülésüktől kezdve a mai napig rendkívül sok karakteres különbség figyelhető meg. Különféle nyelvi és történelmi hagyományok, kulturális eltérések jellemzik az egyébként is eltérő társadalmi helyzetű csoportjaikat. Egy fontos közös vonás azonban megfigyelhető: a roma csoportok kevés kivételtől eltekintve vidéken, azon belül is kistelepüléseken élő közösségeket jelentettek régen és jelentenek napjainkban is. Ez a helyzet alapvetően a „későn érkezésből", a társadalmi befogadás hiányából, a fizikailag és szellemileg is a peremlétbe szorulásból eredeztethető. A magasabb társadalmi státus, a társadalmi integráció előrehaladottabb volta és gyakran a bizonyos foglalkozásokhoz kötődő többségi igény – például a cigányzenészek esetében – tette lehetővé egyes kisebb csoportok számára a nagyobb településekre történő költözést.

Arra a kérdésre viszont, hogy hány roma (cigány) él a mai Magyarországon, a legőszintébb válasz az, hogy nem lehet pontosan tudni. Általában is a nemzetiségi, etnikai adatok mérése sok módszertani, valamint a társadalmi-politikai kontextusra is visszavezethető bizonytalanságot hordoz: például nem mindegy, hogyan teszik fel a kérdéseket egy népszámlálási íven, ahogy az sem, milyen társadalmi hangulat vagy politikai események közepette zajlik az adatfelvétel. A romák számát azonban azért is nehéz meghatározni, mert nagyságrendi eltérések vannak az önbevallás alapján (például népszámlálások során) mért adatok és a külső megítélés által romának tartott személyek száma között. Míg például a legutóbbi, 2011-es cenzusadatok szerint Magyarországon 315 ezer személy vallotta magát romának (cigánynak), a különféle társadalomtudományi becslések 600–800 ezerre teszik a számukat. Mindazonáltal megállapíthatjuk azt is, hogy noha a létszámot illetően akadnak bizonytalanságok, a romák alapvető szociodemográfiai jellemzőinek vonatkozásában, mondhatni, konszenzus van a népszámlálási és a különféle kutatási adatok között: akárhogy is „konstru-

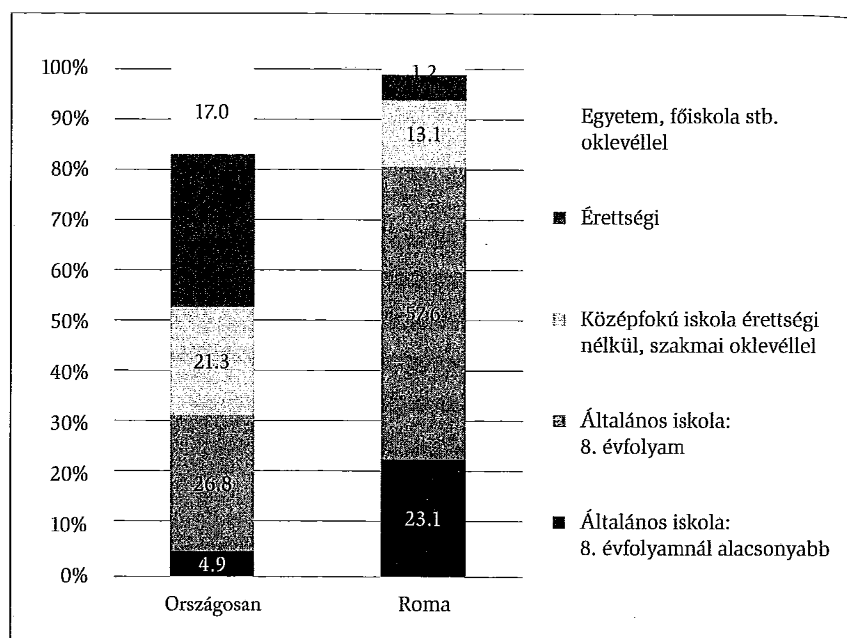


1. ÁBRA • *A népesség és a roma népesség korfája, 2011*
Forrás: népszámlálási adatok

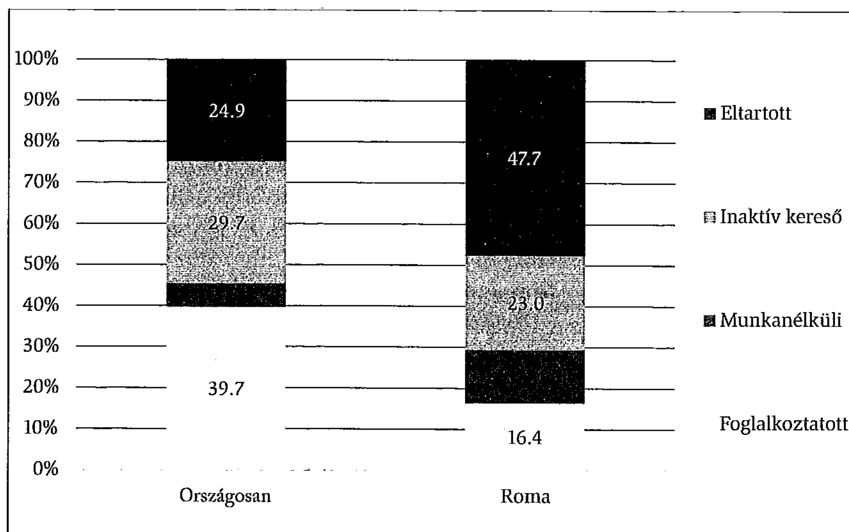
áljuk" meg a roma/cigány kisebbséget, számolnunk kell társadalmi hátrányaikkal, a diszkriminációval, az alacsony iskolai végzettséggel, az alulfoglalkoztatottság jelenségével, az alacsony átlagéletkorral, a részleges területi koncentrációval, a már említett nagyobb vidéki jelenléttel, továbbá az ezekből fakadó társadalmi következményekkel.

A legutóbbi népszámlálási adatok alapján is látható (1. ábra), hogy a roma népesség életkorát tekintve fiatal társadalmi csoportnak tekinthető: a 30 év alattiak közel kétharmadot, míg a 60 év fölöttiek mindössze 5%-ot tesznek ki. Ugyanezek az arányok az ország egésze vonatkozásában 33, illetve 23%. Ezek az adatok társadalmi szinten két jelenségre egyaránt felhívhatják a figyelmet: egyrészt magas a termékenységi arányszám, másrészt magas a halálozási arány is, ami az életmóddal, az egészségi állapottal mindenképpen összefüggésbe hozható.

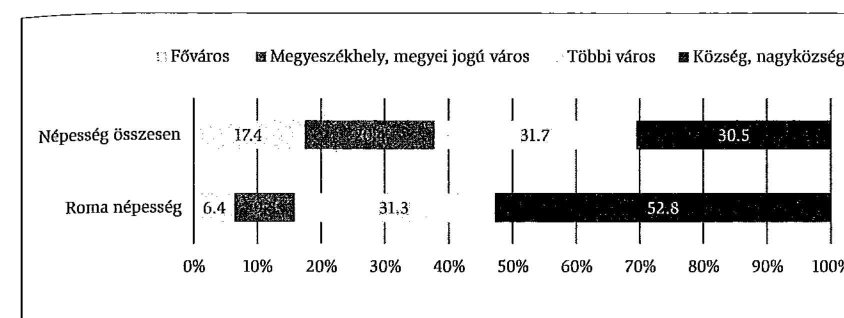
A 2011-es cenzus alapján továbbá az is kiderült, hogy a 15 évesnél idősebb népességen belül a romák több mint 80%-a legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezik, míg ez az arány az összlakosság szintjén csak 31%. Ezzel párhuzamosan látható az is, a roma népesség pusztán 5%-ának van érettségije, és csak alig 1%-uk rendelkezik felsőfokú végzettséggel; ezek az arányok országosan 30 és 17%-ot mutatnak (2. ábra). Továbbá az is megállapítható, hogy a roma nők iskolázatlansága még ennél is drámaibb, körükben magasabb az általános iskolai végzettséggel sem rendelkezők aránya, és ritkábban találni érettségizettet is (27 és 10%). Az előbbiekkel szoros összefüggésben a foglalkoztatási adatok is az országos-



2. ÁBRA • *A 15 éves és idősebb népesség legmagasabb iskolai végzettsége országosan és a cigány (roma) népességen belül, 2011*
Forrás: népszámlálási adatok



3. ÁBRA • *Gazdasági aktivitás országosan és a cigány (roma) népességen belül, 2011*
Forrás: népszámlálási adatok



4. ábra • A népesség, illetve a roma/cigány népesség megoszlása településtípus szerint, 2011
Forrás: népszámlálási adatok

tól jelentősen eltérő mintázatot rajzolnak ki: a romáknak csak a 16%-a foglalkoztatott, 13%-uk munkanélküli, míg országos szinten ezek az arányok 40 és 6%-ot tesznek ki (3. ábra).

Területi szempontból a népszámlálási adatok is megerősítik azt a tényt, hogy a roma népesség zöme vidéken, elsősorban falvakban él (4. ábra), de az ország területének egészén nagy eltérések vannak (1. táblázat): a magyarországi romák harmada gyakorlatilag két megyére, Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyére korlátozódik, és összességében a roma népesség fele az említett két megyén és a fővároson kívül még további két megyében (Pest és Heves) él. Ha a romák jelenlétét egy-egy megyén belül nézzük, akkor az országos átlagot (3,2%) jelentősen meghaladó arányban az eddig említett Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Heves megyén kívül Nógrád, Somogy, Baranya, Jász-Nagykun-Szolnok megyét kell kiemelnünk. Ezzel párhuzamosan az ország fejlettebb nyugati megyéiben (Vas, Győr-Moson-Sopron, Veszprém, Komárom-Esztergom, Fejér) és Csongrádban arányaiban jóval kevesebb romát találni.

Noha vita folyik arról, hogy szociális vagy kulturális kérdés-e a romakérdés, és arról is, hogy jelen állapotuk oknak vagy okozatnak tekinthető-e (vélt vagy valós kulturális sajátosságok határozzák-e meg társadalmi helyzetüket, avagy fordítva: a társadalmi struktúrák termelnek ki sajátos adaptációs jellegzetességeket?), a szociodemográfiai adatok mindenképpen jelzik, hogy jelentős társadalmi hátránnyal rendelkező és többféle kockázatnak kitett kisebbségi társadalmi csoportról van szó: alacsony iskolázottság, alulfoglalkoztatottság, alacsony átlagéletkor, területi aránybeli eltérések jellemzik. Ha operacionalizálni szeretnénk ezek alapján a „romakérdést", akkor kijelenthetjük, hogy demográfiai, egészségügyi, iskoláztatási, munkaerőpiaci és területi/regionális kérdésként vagy ezek kölcsönös egymásra hatásaként és kihívásaiként egyaránt értelmezhetjük.

1. TÁBLÁZAT • *A roma népesség létszáma és aránya megyék szerint és a megyéken belül, 2011*

Megye	*Népesség összesen*	*Roma népesség*	*Roma népesség megyék szerint (%)*	*Roma népesség megyén belül (%)*
Borsod-Abaúj-Zemplén	686 266	58 376	18,5	8,5
Szabolcs-Szatmár-Bereg	559 272	44 738	14,2	8,0
Pest	1 217 476	20 719	6,6	1,7
BUDAPEST	1 729 040	20 151	6,4	1,2
Heves	308 882	19 467	6,2	6,3
Jász-Nagykun-Szolnok	386 594	19 089	6,0	4,9
Hajdú-Bihar	546 721	18 546	5,9	3,4
Baranya	386 441	17 585	5,6	4,6
Somogy	316 137	16 794	5,3	5,3
Nógrád	202 427	15 489	4,9	7,7
Bács-Kiskun	520 331	11 327	3,6	2,2
Békés	359 948	9 541	3,0	2,7
Tolna	230 361	9 072	2,9	3,9
Zala	282 179	7 283	2,3	2,6
Fejér	425 847	6 497	2,1	1,5
Veszprém	353 068	5 336	1,7	1,5
Csongrád	417 456	5 006	1,6	1,2
Komárom-Esztergom	304 568	4 371	1,4	1,4
Győr-Moson-Sopron	447 985	3 511	1,1	0,8
Vas	256 629	2 685	0,9	1,0
Magyarország összesen	9 937 628	315 583	100,0	3,2

Forrás: népszámlálási adatok

Mindezekre a témákra jelen írás keretei között nincs módunkban kitérni, ezért az alábbiakban csak az oktatás kérdésére, a vidéki/falusi életformával kapcsolatos meglátásokra, majd pedig a politikai érdekérvényesítés lehetőségeire térünk ki röviden.

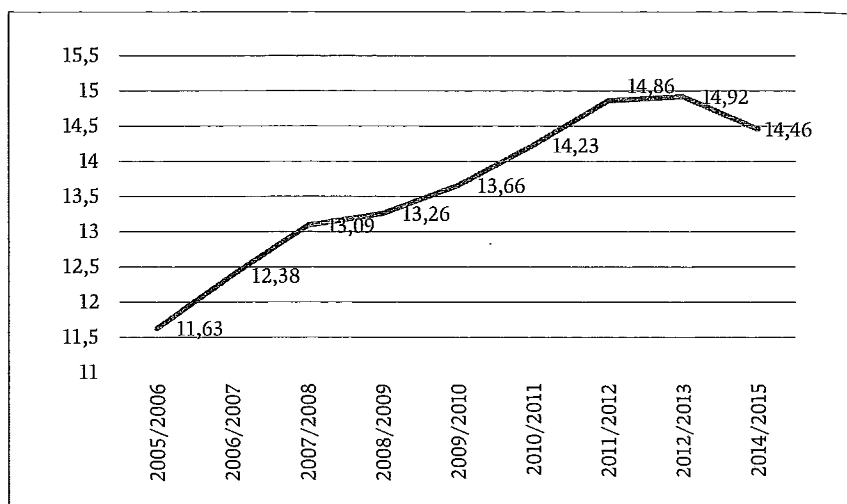
ROMA TANULÓK AZ ÁLTALÁNOS ISKOLÁBAN

Magyarországon az 1992/1993-as tanév óta nem készítenek olyan statisztikákat, amelyek külön regisztrálnák a roma származású diákokat. A korábbi évtizedekben azonban az egykori Művelődési Minisztérium (későbbiekben Művelődési és Közoktatásügyi Minisztérium) statisztikai osztályai végeztek ilyen etnikai adatgyűjtést, a szakminisztérium ugyanis az éves iskolai adatfelvételekben a pedagógusokkal értékeltette a cigány tanulók iskolai előmenetelét. Ezen adatok szerint az általános iskolai roma diákok abszolút száma a hatvanas évek végi mintegy 60 ezerről a kilencvenes évek elején elérte a közel 75 ezret (KERTESI 2005). A kilencvenes évekre vonatkozóan nincsenek adataink, de érdekes módon a 2000-es évek közepétől a kiterjesztett országos kompetenciamérés (OKM) során használt ún. telephelyi kérdőívben, az iskola diákjainak társadalmi összetételét firtató kérdésblokkban találhatunk a tanulók etnikai hovatartozására vonatkozó kérdést is. Ez természetesen egy helyi „tudásra" épülő becsült adat, de óriási előnye, hogy elviekben az ország összes iskolai telephelye vonatkozásában rendelkezésünkre állhat (igaz, nem minden iskola válaszol a kérdésre, évente kb. 5–10%-uk). Erre az évente gyűjtött adatforrásra építve egyrészt képet kaphatunk a roma tanulók becsült arányáról, a területi vonatkozásokról, másrészt, mivel kompetenciamérésről van szó, a roma tanulók becsült aránya és az iskolai teljesítmény, valamint az iskola külső és belső feltételei kölcsönhatásairól is információkat kaphatunk.

Idősorosan megállapítható, hogy a roma tanulók részaránya és létszámuk abszolút értéke is növekvő tendenciát mutat, miközben az általános iskolai populáció az országon belül csökken. Jelenleg a roma tanulók arányát 14-15%-ra tehetjük az általános iskolások körében (5. ábra). Ugyanakkor kimutatható, hogy az országon belül egyfajta észak–dél lejtő érvényesül, azaz az északi régiókban magasabb, a déli régiókban alacsonyabb roma arányt tapasztalni. Több év adatait figyelembe véve az is nyilvánvalóvá vált, hogy éppen azokban az északi megyékben magasabb a növekedés üteme, ahol a roma tanulók aránya korábban is magasabb volt. Ez előrevetíti a térségi eltérések fokozódását, amit jelez az is, hogy a kistérségi/járási adatok szerint már több helyen az 50%-ot is meghaladja a roma diákok becsült aránya.

A kompetenciamérés adatbázisai alapján azt is láthatjuk, hogy az elmúlt években közel háromszáz olyan iskolát lehet beazonosítani, amelyet a szakirodalom gettósodott (50% fölötti roma aránnyal bíró) telephelynek nevez. Ezek közel fele Észak-Magyarországon található, és mintegy háromnegyedük községekben működik. Mindez jelzi azt is, hogy magasabb roma arányokkal, szegregátumokkal és az ebből fakadó pedagógiai kihívásokkal elsősorban az ország északi megyéinek kisebb településein lehet szembesülni (PAPP 2011).

A kompetenciaeredményeket a roma tanulók becsült aránya függvényében vizsgálva fordított kapcsolatot állapíthatunk meg: minél magasabb egy telephelyen a romák aránya, annál alacsonyabb a telephelyi szinten összesített kompetenciaértékek átlaga. Ez az összefüggés azonban könnyen félrevezető lehet, ugyanis ha az iskolai eredmények statisztikai magyarázatához figyelembe vesszük az iskola ún. családiháttér-indexét, kiderül, hogy



5. ÁBRA • *A roma tanulók becsült aránya az általános iskolákban*

Forrás: saját számítás az OKM adatbázisai alapján

rendszerszinten valójában nem etnikai, hanem szociális kérdésről van szó: a szociális, családi háttérre visszavezethető különbségek felülírják az iskolai roma arányt. Magyarán, azok az iskolák, ahol nagyobb arányban vannak jelen roma tanulók, nem azért teljesítenek általában gyengébben, mert cigány gyerekek járnak oda, hanem azért, mert ezek a tanulók hátrányos, a tanulási környezetet kevéssé támogató objektív és szubjektív családi feltételekkel rendelkeznek.

A roma tanulók iskolai bevonásának és eredményességének növelése folyamatosan az oktatáspolitikai beavatkozások célpontjában áll, és újra és újra felmerül az együtt vagy külön, azaz az integráltan vagy szegregáltan történő tanítás kérdése. A különféle központi paradigmákat röviden összegezve azt mondhatjuk, hogy a rendszerváltás előtti szabad iskolaválasztás valójában a szegregációs trendeket erősítette, hiszen a tehetősebb szülők nagyobb valószínűséggel kerestek és találtak olyan iskolákat, ahová hasonló hátterű gyerekek jártak, így ott a roma tanulók aránya strukturális okoknál fogva is alacsony volt. Az 1993 és 2002 közötti időszakot szakértők eszencialista paradigmaként értelmezik, hiszen ennek az időszaknak főleg első felében az a nézet uralkodott, hogy a cigány gyerekek oktatása a kisebbségi kultúra átadása révén lehet sikeresebb, és ezért külön oktatási szolgáltatást kell szervezni számukra. Ez szintén a szegregációt erősítette, amelyet a 2002 utáni kormányok valamilyen mértékben igyekeztek visszaszorítani, és hangsúlyosan 2004 után elindult egy deszegregációs politika. E koncepcióban az érvényesült, hogy a diákokat integráltan, azaz roma és nem roma tanulókat közösen kell oktatni, mivel ezzel a roma diákok csak

2. TÁBLÁZAT • *Központi paradigmák, 1993–2016*

Időszak	*Paradigma*	*Főbb központi lépések*
1993–2002	Kulturalista, esszencialista paradigma	1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól Kisebbségi oktatáspolitika – a szociális és etnikai hátrányok kezelése Az esszencialista paradigma kritikája (1990-es évek vége)
2002–2005	Deszegregáció	Antidiszkrimináció Tilalmak és pénzügyi ösztönzők Országos Oktatási Integrációs Hálózat Képességkibontakoztató és integrációs felkészítés A hátrányos helyzetű és a halmozottan hátrányos helyzetű kategória megalkotása
2004–2007	Integráció	Az Integrációs Pedagógiai Rendszer kiterjesztése
2007–2010	Esélyegyenlőség, mainstreaming	Esélyegyenlőség A területi oktatási szegregáció felszámolásának kísérlete
2010–	Felzárkóztatás	2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről centralizáció Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák (2011–2020)

Forrás: Erőss 2012, Németh szerk. 2010

nyernek (sikeresebbek lesznek), a nem romák viszont nem fognak rosszabbul járni. A deszegregációs politikához kapcsolódó támogatási formák helyi megítélése felemás volt: sok iskola tudta ugyan, mi az „irány”, de a romákkal szembeni előítéletek csökkenése, a roma tanulók sikerébe vetett hit, mondhatni, nem simult bele automatikusan az iskolák, fenntartók és szülők mindennapi gyakorlatába. Tehát kialakult egyfajta kettős nyelvezet: egy hivatalos „projektnyelv” és egy informális „lenti nyelv”, és e kettő gyakran egymásnak ellentmondó érvkészletet is mutatott fel.

A 2010 utáni időszak a felzárkózás jegyében zajlik, amelynek alapmotívuma az, hogy a romáknak fel kell emelkedniük, és ebben a folyamatban a többségi társadalom partnerként vesz részt, ha a romák is vállalnak „önrészt”, azaz saját felelősségeikkel is élnek (hivatalosságok rendre felhívják a figyelmet, nem felzárkóz*tatás*ról, hanem felzárkózásról van szó). 2011-ben elfogadták az új köznevelési törvényt, amely nagyfokú centralizációt hozott az oktatási rendszerbe, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ létrehozásával átalakult a fenntartói szerkezet is. Ennek a változásnak a következtében az egyházi iskolákban tanulók aránya jelentősen nőtt, míg a magániskolákban tanulóké csökkent. Az egyházi iskolák elsősorban az általános iskolai oktatásban és a szakképzésben törtek elő, és ami témánk szempontjából figyelemre méltó, hogy az ország szegényebb régióiban és a kisebb települé-

seken (HERMANN–VARGA 2016). Ez jelzi azt is, hogy a roma tanulók oktatása egyre nagyobb mértékben egyházi fenntartású iskolákban történik.

Szintén 2011-ben jelent meg a *Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia (2011–2020)* című dokumentum, amely a mélyszegénység, gyermekszegénység kezelése mellett a romák életkörülményeinek a javítását is célul tűzte. Ez a stratégia különféle ösztöndíjak (Útravaló Ösztöndíjprogram, Arany János Tehetséggondozó Program, Arany János Kollégiumi Program, Arany János Kollégiumi-Szakiskolai Program), a tanodaprogramok, valamint a roma szakkollégiumi és hallgatói mentorprogramok fejlesztését is napirendre vette. Hogy ezek a programok hosszú távon sikeresek-e vagy sem, azt nehéz lenne jelenleg megmondani, mint ahogy azt is, hogy a közpénzből fenntartott tanodaprogramok milyen funkciót töltenek be (ugyanis ha a hivatalos oktatási rendszer funkcionálisan működne, nem lenne szükség iskolán kívüli oktatási formák szervezésére).

Összességében megállapíthatjuk, hogy a roma gyerekek iskolázottsági mutatói javultak az elmúlt évtizedekben, de ennek inkább strukturális, az oktatási rendszer sajátosságaira visszavezethető okai vannak: egyre nagyobb mértékben szereznek általános iskolai végzettséget és akár érettségit, felsőfokú diplomát is, ám ezáltal hátrányaik csak kismértékben csökkentek: az egyenlőtlenségek az oktatási expanzió következtében ugyanis valójában eltolódtak a magasabb szintek felé.

A TÚLÉLÉS ÉS AZ ELŐREJUTÁS ESÉLYEI: HÉTKÖZNAPOK A VIDÉKI MAGYARORSZÁGON

A legutóbbi cenzusadatok is kimutatták, hogy a romák többsége napjainkra is kis falvak lakója maradt. Az első hitelesnek tartott „kutatás", az 1893-as cigányösszeírás is alapvetően községi lakosnak tekintette a romákat, és hasonló megállapításra jutottak Kemény István és munkatársai a 20. század második felében elvégzett reprezentatív vizsgálataik során (KEMÉNY–JANKY–LENGYEL 2004).

1971-ben a cigány népesség több mint 90%-a vidéken, ezen belül közel 80%-uk községekben élt. A 2003-ig tartó időszakban fokozatos eltolódás ment végbe a településtípusok közötti eloszlásukban. Különösen a vidéki városok népességében lett nagyobb a roma lakosok aránya, de a bő egy százalékpontos fővárosi növekedés mellett a döntő többség vidéki lakos maradt. Ez a fajta gyors urbanizáció azonban kevéssé kötődik költözéshez vagy modernizációs pályához a roma közösségek esetében. Inkább beszélhetünk a települések nagy számban várossá nyilvánításáról a rendszerváltozás után, ami által mindenféle mozgás nélkül lett jelentős részük immár városlakó.

A falusi körülmények között élők helyzete is sokat változott az eltelt évtizedekben. Az 1971-es kutatás szerint a cigányok kétharmada telepszerű körülmények között élt, a falvakban lakók közel 70%-a. A 2000-es évek elejére ez a helyzet jelentősen változott. A 2003-as felmérés hatezer embert, azaz a romák csupán 6%-át találta telepszerű körülmények között. Ez a robbanásszerűnek is mondható változás elsősorban az 1960-as években indult telepfelszámolási programnak köszönhető, amelynek eredményein a rendszerváltozás utáni társadalmi-gazdasági változások ugyan rontottak, de az elmúlt két évtizedben minden kormány romákkal foglalkozó programjában nevesített célként szerepel valamilyen módon a lakáskörülmények javításának igénye. A telepek felszámolása azonban nem szüntette meg a romák szegregációját, csak új formákat hozott létre. A telepfelszámolás után már belterületen épülő ún. Cs-házak általában egy tömbben, egymás mellett épültek, ezzel hozva létre az elkülönítés új formáját.

A vidéken, falvakban élő roma közösségek társadalmi körülményei azonban nem változtak ilyen gyorsan. A cigányság pozíciója elsősorban a falu gazdasági-társadalmi helyzetétől függött. 1945 előtt a főleg a településen kívül, telepszerű körülmények között élő romákat abban az esetben „fogadta el" a falu társadalma, ha szükség volt a munkaerejükre. Ez a helyzet az 1960-as években az országban meginduló gyorsított ütemű iparosítás politikájával kezdett megváltozni. A falvakból kezdetben sok férfi – eleinte nem romák, majd később a romák is – ingázni kezdett a nagyobb ipari központok felé, ott találva jövedelmezőbb megélhetést, később pedig a családjukat is magukkal vitték, elköltöztek a fővárosba vagy még inkább a nagyobb vidéki városokba. A falvakban maradó népességnél előtérbe került a jobb társadalmi pozíció megszerzésének az igénye, ami elsősorban a település belső, „jobb" részén történő lakásszerzésben nyilvánult meg. A gazdaságilag prosperáló településeken azonban a magasabb lakásárak és a módosabb nem roma közösség ellenállása nem engedte a cigányok jelentősebb térfoglalását.

Más volt a helyzet a gazdaságilag stagnáló falvakban. A megfelelő és jövedelmező foglalkozást nem találó nem roma lakosság fokozatos elköltözése megnyitotta az utat az addig a társadalom peremén élő cigányok számára is a település központja felé. Az alacsony lakásárak lehetővé tették az ekkor még munkaviszonnyal és munkajövedelemmel rendelkező romák számára a beköltözést. A tapasztalatok szerint azonban ez nem járt együtt egyfajta multikulturális, vegyes közeg kialakulásával. Sőt a társadalmi intézmények megkettőződéséről beszélhetünk. Így alakulnak ki a cigány kocsmák, boltok, a homogén cigány iskolai osztályok.

Ennek a folyamatnak a speciális esetét jelentik az ún. elcigányosodó falvak. Egy 1991-es kutatás szerint abban az évben a cigányok aránya 675 településen meghaladta a 8%-ot, 94 településen a 25%-ot és 9 helyen az 50%-ot (KOCSIS–KOVÁCS 1991). Ebben az évben egy másik kutatás eredményei szerint a cigányok aránya Borsod megyében 76 település kétharmadá-

ban haladta meg a 10%-ot, több mint a felében a 20%-ot, és 9 faluban az 50%-ot (G. Fekete 1994). Havas Gábor kutatásából is tudjuk, hogy ezekben a falvakban „önszerveződésre képtelen, eltorzult szerkezetű csonka társadalmak" jöttek létre (Havas 1999). Nincsen jelen a falusi középosztály, a paraszti társadalom valamikori magasabb pozíciójú szereplői. Ehhez szorosan kapcsolódik a demográfiai csonkaság, a különböző származású társadalmi csoportok alapvetően eltérő demográfiai szerkezete. A nem cigányok átlagéletkora e borsodi falvakban 60 év feletti, miközben már nem születnek nem cigány gyerekek. Mindeközben a cigányság 20–23 éves átlagéletkorral főleg fiatalokból álló népességgel van jelen.

Az elmúlt évek terepkutatásainak eredményei alapján kétféle települést mutatunk be: egy „elcigányosodó" és egy prosperáló falut. Az „elcigányosodó", leszakadó falvakban teljesen kilátástalannak tűnik az élet. Egy 2014-es kutatás során (Kállai et al. 2014) megfigyeltük és feltérképeztük az emberek életét egy ilyen jellegű településen az edelényi kistérségben. Már a szociológiai adatok is lesújtók: ebben a térségben háromszor többen vannak az országos átlagnál, akik legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkeznek. A 2011-es népszámlálás szerint a járásban élők több mint 70%-a munkanélküli, inaktív kereső vagy eltartott, és a foglalkoztatottak száma nem éri el a 30%-ot sem. Úgy nem éri el, hogy helyi szinten a közcélú foglalkoztatás a meghatározó, tehát nem beszélhetünk tartós, hosszú távú munkaviszonyról. A „ténylegesen" állásban lévő dolgozók több mint fele ingázik. A településen 774-en éltek, a lakosság több mint 53%-a 30 éven aluli volt.

Hozzávetőlegesen 260 ház található a településen, ezek negyede 1945 előtt épült, tehát legalább hetvenévesek. A többit leginkább valamivel a rendszerváltozás előtt építették, az elmúlt tíz évben szinte nem épült új lakóház. Az épületek elhanyagoltak, az anyagi helyzet miatt nincs lehetőség felújításra, az ingatlanoknak nincs forgalmi értékük, az elköltözők gyakorlatilag nem tudják eladni házaikat. Kis túlzással néhány tízezer forintért már vásárolható valamilyen épület, így a legszegényebbek is tudnak ingatlant venni, ha ideköltöznének, de ez azzal jár, hogy a rendkívül kevés újonnan érkező is a legelesettebbek közül kerül ki.

Alapvetően két részből áll a település: a főutca és az ehhez köthető néhány mellékutca alkotja a település magját, a „központot". Emellett létezik még a régi „cigánysor" is, amely már nem értelmezhető cigánytelepként, szegregátumként, hiszen a település lakosainak döntő többségét romák alkotják. A különbség a két településrész között inkább a társadalmi helyzetben érhető tetten. A „központban" is szegények az emberek és rossz állapotúak a házak, de a „cigánysoron", ha ezt lehet fokozni, akkor még rosszabbnak tűnik a helyzet. A központban próbálják a lehetőségekhez képest karbantartani az épületeket, művelni a hozzájuk kapcsolódó kis kerteket. A régi cigánysoron, úgy tűnik, már eltűnt ez az aktivitás is.

Becslések szerint 10-12 autó üzemel a faluban, és ez is inkább csak azok számára szükséges és lehetséges anyagilag, akiknek a kereső tevékenységükhöz kötődik valamilyen módon a gépkocsihasználat, ami legtöbbször árubeszerzést jelent. A gépkocsival való közlekedést az utak rossz állapota mellett tovább nehezíti, hogy üzemanyagtöltő állomás legközelebb 25 kilométerre, egy másik településen található. A kevés gépkocsi mellett nagyobb szükség lenne a jó tömegközlekedésre. Vasútvonal nincs, így csak a Borsod Volán autóbuszjárataira lehet számítani. Miskolcra vagy Edelénybe közvetlen buszjárattal főleg a kora reggeli órákban lehet eljutni, délután már csak valamilyen átszállás igénybevételével van erre lehetőség. A menetrend szerint közel két óra az utazási idő a nem egészen 70 kilométernyi távolságra fekvő Miskolcra, de az Edelénybe jutáshoz szükséges 40 kilométert is több mint egy óra alatt teszi meg a busz. Így csak a reggel 6 óra után induló két járat nyújt lehetőséget mind a középiskolába, mind a munkába járók számára a napi ingázáshoz. Ez az utazás a hosszú menetidő mellett nem is olcsó: Miskolcra 1300 forint a teljes árú menetjegy, és Edelénybe is több mint 800 forintba kerül. A faluban egyetlen élelmiszerüzlet-zöldséges található, igen szűk választékkal és nagyon rövid nyitvatartási idővel. A szerdán és a hétvégén zárva tartó üzlet a többi napon csak délig van nyitva. Mellette, vele összeépülve működik a „nemzeti dohánybolt". És ezzel nagyjából ki is merült a hivatalosan működő üzletek köre. Ha a településen élők nyomorúságának mértékét meg szeretnénk ismerni, érdemes még megemlíteni, hogy a faluban már évek óta nem üzemel a kocsma sem, hiszen nincs fizetőképes kereslet.

A kutatásokból ismert másik településen szintén nagy számban élnek roma emberek (a lakosság negyede), de valami miatt mégis „működik a falu". 2015-ben volt alkalmunk megfigyelni egy Szolnoktól 25 kilométerre fekvő, 1592 lakossal rendelkező szintén zsákfalut. A lakosság kormegoszlása viszonylag egyenletesnek mondható – 2011-ben a 14 év alattiak száma 225 fő, míg a 70 éven felülieké 263 fő volt –, elöregedő tendenciával, amit a megyeszékhelyről kiköltöző fiatalok sem tudnak kompenzálni, hiszen száz aktív korúra kétszer annyi időskorú jut, mint gyermekkorú, ami rosszabb a megyei átlagnál. A településen 671 háztartás van, amelyek közül 439-ben egy vagy két fő élt együtt, és ez is alapvetően az elöregedés tendenciáját mutatja. Az iskolai végzettségre vonatkozó adatok szerint a hétévesnél idősebbek közül 29-en egyetlen osztályt sem jártak ki, 50%-uk legfeljebb általános iskolát végzett, 20-20% körül van a szakmával és az érettségivel rendelkezők, valamint 9% körül a diplomások aránya. Ez valamivel rosszabb eredményeket mutat a megyei átlaghoz képest minden területen. A gazdasági aktivitás adatai: 2011-ben 33,5% volt a foglalkoztatottak, 6,5% a munkanélküliek, 37,2% az inaktívak és 22,8% az eltartottak aránya, ami megfelel a megyei és a járási arányoknak is.

Szemben a korábban bemutatott faluval, a település külső képe rendezett, ami karbantartott közterületeket, középületeket és magánházakat jelent. A település kis méretéhez képest igen nagy számban találhatók vendéglátásra és idegenforgalomra, valamint közösségi életre szakosodott intézmények és vállalkozások. Van 10-12 különböző profilú kereskedelmi egység, amelyek között a ruházati bolttól a gazdaboltig, a tejbolttól a pálinkaüzletig, valamint élelmiszer-kereskedésekig minden megtalálható. Legalább 8-10 hely biztosít szálláslehetőséget a turistáknak, valamint fodrász- és szépségszalon is színesíti a helyi kínálatot. Vonatközlekedés ugyan ezen a településen sincs, de a sok autó és a megfelelőnek tartott buszjárat kényelmes közlekedést tesz lehetővé a megyeközpont irányába. Sőt pályázati pénzből 46 kishajó befogadására alkalmas hajókikötő épült a Tisza-parton, fellendítve az idegenforgalmat. A gátról levezető, aszfaltburkolattal ellátott út és a belső út mellett akadálymentes parkolókat és egy buszöblöt is kialakítottak. A babakocsis és kerekes székes turisták fogadását személyfelvonó lift segíti.

Két hasonló adottságokkal, népesség-összetétellel, infrastruktúrával rendelkező településről van szó, mégis egészen más fejlettségi szinten, más reményekkel a jövő vonatkozásában. Ha a különbség okait keressük, elsősorban a polgármesterek személyében lelhetjük fel a magyarázatot. Míg a leszakadó településen egy képzetlen, tanulatlan, a falut irányítani képtelen polgármesterrel találkozhatunk, addig a másik helyen a rendszerváltozás óta folyamatosan újraválasztott, még mindig fiatalnak mondható, ambiciózus diplomás ember viszi az ügyeket. Az ő tevékenysége az ország egyik legsikeresebben pályázó településévé tette a falut, gyakorlatilag mindent felújítottak, idegenforgalmat teremtettek, kitalálták, hogy miért érdemes meglátogatni a települést. A borsodi faluban az elmúlt évek legsikeresebb beruházása a ravatalozó felújítása volt, mintegy groteszk módon jelképezve a település várható sorsát. A roma emberek – hasonlóan a nem romákhoz – nyilvánvaló módon ott tudnak sikeres integrációs utat bejárni, ahol nem a depresszív reménytelenség, hanem a jövő esélyei látszanak.

A MAGÁRA HAGYOTT KÖZÖSSÉG: AZ ÖNIGAZGATÁS ÉS A POLITIKAI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS DILEMMÁI

Az 1993-ban elfogadott kisebbségi törvény kidolgozásának és elfogadásának az volt az egyik fő célja, hogy megfelelő jogi eszközök biztosításával elősegítse a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek identitásának megőrzését, és lassítsa, illetve megakadályozza az addigra felerősödött asszimilációs folyamatokat. Ehhez kapcsolódóan a törvényalkotó céljai közé tartozott a kisebbségi lét megéléséhez szükséges intézményi alapok megteremtése, a kisebbségi létből adódó hátrányok mérséklésének és felszámolásának az elősegítése, az ehhez szükséges demokratikus intézményrendszer kiépítése a kulturális autonómia megteremtése érdekében.

Különösen fontos volt ez a cigányok/romák esetében, akiknek kisebbségi csoportkénti létezését, azaz nemzetiségi voltát előtte még soha nem ismerte el és nem deklarálta a magyar állam. A második világháború végéig jogilag, lélektanilag és fizikailag egyaránt mint a társadalom peremén élő, jelentős hányadukban alig néhány évtizede bevándorolt csoportokként tekintettek rájuk, akiknek a munkaerejére időnként szüksége volt az országnak, befogadásra, emancipációra azonban nem számíthattak. A háború utáni, később diktatúrába fordult új politikai rendszer meghirdette ugyan az alapvető jogegyenlőséget, de csoportként, kisebbségi közösségként nem ismerték el a romákat. Sőt a hírhedtté vált 1961-es párthatározat szociális problémaként definiálta a cigányokat.

Az 1993-as kisebbségi törvény történelminek is nevezhető áttörést jelentett a roma közösségek társadalmi befogadásában azzal, hogy „államalkotó tényezővé" emelte a cigányságot (anélkül, hogy tekintettel lett volna a különböző időszakokban bevándorló csoportok eltérő hagyományaira, nyelvére, szokásrendszerére és integráltságuk mértékére). A roma közösségek számára a törvény egyszerre jelentett történelmi befogadást és hordozott magában egyfajta esélyt arra, hogy kiteljesedjenek a romák önigazgatási lehetőségei, továbbá elősegítette a társadalmi integrációt és vele egyszerre a cigány identitás legfontosabb elemeinek megőrzését. Ennek megvalósítására pedig létrejött az az intézményrendszer, amelyet a kisebbségi vagy – mai elnevezésével – nemzetiségi önkormányzatok rendszerének nevezünk.

A kulturális autonómia elvein felépülő autonómiamodell egy kétszintű (a fővárosban már a kezdetektől háromszintű) intézményrendszert hozott létre 1993-ban. Az akkori jogszabály III. fejezete szólt a közösségi jogokról, amelyek közé sorolta a kisebbségi önazonosság megőrzését, ápolását, erősítését és átörökítését, hagyományaik, kultúrájuk, nyelvük ápolását és fejlesztését, tárgyi és szellemi kultúrájuk megőrzését és gyarapítását, jelképeik használatát, emlékeik, emlékhelyeik ápolásának feladatait.

Ezek a közösségi tevékenységek valóban nagy lehetőséget rejtenek magukban minden olyan közösség/nemzetiség számára, amelyeknek nem a legfontosabb megoldandó feladataik közé tartozik a társadalmi ellehetetlenülés megakadályozása. Ahol valóban csak a kulturális identitás megőrzéséhez szükséges ösztönző eszközökre és némi anyagi forrásra van szükség, ott elviekben jól működik a rendszer, különösen annak fényében, hogy a többi nemzetiségi közösség esetében az állami elismerés és források legfeljebb csak kiegészítésként szolgálnak a saját anyaországi támogatások mellett. A romák esetében azonban egészen másról van szó. Az anyaország hiánya, a lelkileg és anyagi értelemben továbbra is a társadalom peremén élés ténye egészen más igényeket generál a roma közösségek tagjaiban. Ahol az

ennivaló megvásárlása is gondot okoz, ott kevéssé érdekli az embereket a kulturális autonómia. A romák esetében az igazi problémát – ahogy korábban már részleteztük – a szegregált, elkülönített oktatás, az alacsony iskolai végzettség és ezzel összefüggésben a munkaerőpiacról történő kiszorulás vagy akár a rossz egészségi állapot jelenti. E folyamatok a roma közösségek, de hosszú távon az egész társadalom számára is romboló hatásúak.

Az itt vázolt közösségi elvárások és a jogszabály által biztosított lehetőségek ellentmondása a romák esetében már az első pillanattól kezdve nehézkessé tette a nemzetiségi önkormányzati rendszer működését. Az intézmény újdonsága és a benne rejlő lehetőségek kibontakoztatásának ígérete ugyan bizakodásra adott okot, de ezek a várakozások hamar elmúltak.

A 2000-es években – ahogy az akkori kutatások adataiból látható – a megválasztott testületek, kisebbségi önkormányzatok sikerességét hátráltatták a romló gazdasági lehetőségek, a csökkenő népességszám mellett az „elcigányosodás" víziójával küzdő polgármesterek félelmei, a társadalom peremére szorult roma közösségek lehetetlen helyzete. Ebben a nem túlságosan befogadó közegben kellett a munkájukat végezniük a helyi cigány kisebbségi önkormányzatoknak. A feltételek és a körülmények azonban tovább rontanak a működés esélyein. A testületeket sokszor esetlegesen helyezték el, ki voltak szolgáltatva a helyi lehetőségeknek vagy akár a fontosabbnak tűnő érdekeknek: ha nagyobb lobbierővel rendelkező személynek, szervezetnek szüksége volt a kisebbségi önkormányzati irodára, akár el is költöztették, ezzel is nehezítve a folyamatos működést. Az is előfordult, hogy nem iroda jellegű helyiséget kaptak, hanem valamilyen más funkciójú épületben – kultúrház, téesziroda – kellett időpontot egyeztetniük a rendezvényeik megtartása érdekében. Az infrastruktúra terén sem volt túl kedvező a helyzet, ami különösen a számítógéppel való ellátottság, az internet-hozzáférés hiányában mutatkozott meg, vagy ha ezek meg is voltak, gondot okozott a hozzáértés hiánya. Ez pedig már szorosan kapcsolódott a finanszírozás kérdéséhez, hiszen az akkori „többcsatornás finanszírozás" egyik alapja a sikeres pályázati munka volt, ahhoz pedig – többek között – időben kellett rendelkezni a megfelelő információkkal.

Ami az elvégzett feladatokat illeti, az elemzések rámutattak (például KÁLLAI 2005), hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok (akkori elnevezésükkel: CKÖ) legkevésbé a kisebbségi törvényben kitűzött célokra, sokkal inkább a cigány lakosság elvárásaira szerettek volna reagálni. Mint utaltunk rá, ez ütközik a törvény által biztosított lehetőségekkel. Ebből következően a kisebbségi testületek frusztrációval küzdöttek, és bár a lehetőségekhez képest sikeresnek ítélték munkájukat, foggal-körömmel ragaszkodtak a 2000-es években még létező többségi szavazatokhoz is (akkor még nem volt kisebbségi választói névjegyzék, mindenki leadhatta szavazatát valamelyik kisebbségi testületre), féltek attól, hogy esetükben kizárólag a roma lakosság rendelkezzen választójoggal, mivel igen kevéssé tudják teljesíteni a közösségi elvárásokat. A települési vezetők pedig addig tartották szükségesnek a CKÖ-k létét, ameddig a kisebbségi testület át tudott venni tőlük olyan terheket a cigány lakossággal kapcsolatban, amelyek nem is tartoztak a feladataik közé, mint például a szociális támogatások „elővéleményezése", előkészítése.

A kutatásokból a 2000-es években kirajzolódott egy „átlagos" helyi cigány kisebbségi önkormányzat testületi képe is. Ebben több olyan képviselő van, aki már nem az első ciklusban látja el ezt a tisztséget. Egyre több képviselőjelölttel kellett megküzdenie a választások során, de – míg a jogszabályok ezt lehetővé tették – gyakran a nem cigány szavazóknak is köszönhetően tovább tudja folytatni munkáját. A testület 30–50 négyzetméteres, általában egyetlen helyiségből álló irodával rendelkezett, amely valószínűleg a helyi polgármesteri hivatalban található. Nem volt számítógépük, következésképp internet-hozzáférésük sem, sőt jó eséllyel még saját telefonvonallal sem rendelkeztek. A kisvárosokban vagy még inkább községekben lévő CKÖ működése attól függött, hogy a polgármesteri hivatal megengedi-e, hogy használják az éppen szükséges infrastruktúrát. A költségvetésük átlagosan 1 712 000 forint volt 2002-ben. Ennek a bevételnek jelentős részét képezte a 655 000 forintos állami normatíva, de kaptak 560 000 forint támogatás a helyi önkormányzatoktól, és átlagosan 650 000 forintot sikerült pályázaton is nyerniük (amelynek legjelentősebb része általában valamelyik minisztériumtól vagy az akkor még létező Magyarországi Cigányokért Közalapítványtól származott). Az így megszerzett összeget meglehetősen arányosan osztották szét a megvalósítandó feladatok finanszírozására: több mint félmilliót működési költségekre és fejlesztésre, további 600 ezret a tiszteletdíjakra és a költségtérítésre költöttek. A megmaradó félmilliót pedig szinte egyenletesen szociális támogatásra, oktatási célúnak nevezett, bár inkább bújtatott szociális célú dolgokra, valamint kulturális események megszervezésére költötték el. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy költségvetésük több mint kétharmadát felemésztette saját fenntartásuk, a megmaradó egyharmad jelentős részét pedig olyan célokra fordították, amelyekre nem volt jogszabályi felhatalmazásuk (például szociális segélyezés).

2010 után látszólag átalakult a kisebbségi önkormányzatok rendszere. A 2010-es választás után lezajló „jogszabály-változtatási cunami" nem kímélte az 1993-as kisebbségi törvényt és módosításait sem. 2011-ben már más elnevezéssel, de sok tekintetben az eredetivel azonos tartalommal született meg a jelenleg is hatályos jogszabály. A most már nemzetiséginek nevezett önkormányzatokon a kifáradás jelei tapasztalhatók. Az utóbbi választásokon már csökkeni kezdett a képviselőjelöltek száma, egyre kevesebb roma ember érzi úgy, hogy feladata lenne ezekben a testületekben.

Fokozatosan kialakult egy „önkormányzati elit", a képviselők többnyire ugyanazok a személyek már több ciklus óta. Anyagilag valószínűleg nem jutottak jelentős előnyhöz, de a munkájukból származó kapcsolati tőkét bizonyára sikeresen tudják felhasználni egyéb magántevékenységeik során.

A helyi kisebbségi testületek mellett egy ideje már létezik a megyei „középszint" is, de működésükről kutatások hiányában nem sokat tudunk. Annál inkább a figyelem középpontjába kerültek szinte az első pillanatoktól kezdődően az Országos Roma Önkormányzat ügyei. Az átgondolatlan választási szabályok miatt szinte minden ciklusban botrányok kísérték már a megválasztását is. Az utóbbi években pedig működése, a felhasznált támogatási források ismeretlen módon való felhasználása miatt került a figyelem középpontjába ez a testület. Mindezek a problémák arra mutatnak, hogy napjainkban – eltekintve néhány helyi kezdeményezéstől – a romák esetében a nemzetiségi önkormányzatok inkább tehertétellé váltak az egyébként is rossz társadalmi megítéléssel küzdő roma közösségek számára. Helyi szinten a sokak számára a túlélést jelentő közmunka-lehetőségek elosztása körüli „furcsaságok" rombolják a rendszer támogatottságát, az országos szint esetében pedig az állandósult botrányok, kétes pénzfelhasználások rontják tovább a romák megítélését. Mindezek miatt a nemzetiségi önkormányzati rendszer – a romák vonatkozásában – gyakorlatilag improduktívvá, sok tekintetben inkább a társadalmi megítélést romboló, az integrációt nehezítő intézménnyé vált.

Ha az elmúlt két évtized tapasztalatai alapján úgy látjuk, hogy a nemzetiségi önkormányzati rendszer nem képes segíteni a roma emberek előrejutását, akkor meg kell néznünk, milyen más lehetőségek, szervezetek vagy személyek vannak, amelyek és akik viszont előmozdíthatják a társadalmi integráció megvalósulását, a felsorolt problémák megoldását. Elsőként adott a közjogi funkcióval nem rendelkező civilszervezetek, különösen a roma civilszervezetek szerepe ezen a területen. Bár létezik jó néhány ilyen típusú szerveződés, ezek működése lényegében két alapon nyugszik. Egyrészt mindegyik élén áll egy elkötelezett ember, aki a szűkös erőforrásokat feltárva összefogja a helyi közösséget és megpróbál segítséget nyújtani az adott területen élő romák számára. A másik alapvető kérdés pedig a finanszírozás, azaz a sikeres pályázati források megszerzésének esélye. Bármelyik kiesése a „felépítményből" a helyi munka teljes összeomlását vonja maga után. Ennek tipikus példája a tanodák helyzete bizonyos településeken. A tanodák – ahogy azt korábban is jeleztük – azt a segítséget próbálják megadni a közoktatásban tanuló gyerekeknek, amelyet az iskola nem tud, bár annak a feladata volna. A civil szerveződések pályázati források felhasználásával tudják megadni azt a segítséget, amelynek hiányában a hátrányos családi környezetből érkező gyerekeknek esélyük sem lenne legalább a közoktatási szint sikeres befejezésére. Ha megszűnik a támogatás, összeomlik a rendszer, a segítő pedagógusokat megfizetni képtelen szervezetek munkája félbemarad, és ha később sikerül forrást szerezni, elölről kell kezdeni a megvalósítást, miközben jó eséllyel „kiesik" egy generáció ebből a tanulási formából. Így a civilszervezetek is csak ideiglenesen, az anyagi források függvényében tudják végezni feladataikat a társadalmi integráció érdekében. Kevesen vannak, kevés településen tudnak részt venni a romák megsegítésének munkájában.

Végül vetnünk kell egy pillantást a magyarországi romakérdés pártpolitikai vonatkozásaira is. Felmerül, hogy ha az autonómiaformák ilyen nehézkesen működnek, akkor a magyar társadalomban évszázadok óta bevett gyakorlatként működő „felvilágosult abszolutista" megoldásokat, a társadalmi kérdéseket „felülről", központilag megoldó politikai akaratot kell keresnünk a romák esetében is. 1995 óta léteznek kormányprogramok a romák helyzetének rendezésére, azonban látványos pozitív változást nem igazán tapasztaltunk azóta. Sokan vannak azon a véleményen – és az integráció fontos filozófiai kérdésének is tekintik –, hogy nem életképtelen roma politikai pártokat kell létrehozni Magyarországon, hanem a nagy, meghatározó politikai pártok keretein belül kell lehetőséget kapniuk roma politikusoknak a munkára. Az elmúlt parlamenti ciklusokban jobb- és baloldalon egyaránt feltűntek cigány emberek a parlamentben. Tevékenységük azonban még nem hozta meg az átütő eredményt a romák érdekében. Valószínűleg erről többnyire nem is maguk az adott politikusok tehetnek, hanem a kérdést csak kötelességként kezelő, a roma képviselőket „látványelemként" a parlamentbe bejuttató pártok. Hiszen önálló mozgástér, politikai lehetőségek hiányában ezek az emberek sem tudnak csodát tenni.

Ezen a „politikai kiszolgáltatottságon" változtathatna valamennyit az, hogy a 2011-es nemzetiségi törvény és a 2013-as választójogi törvény megteremtette a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képviseletének lehetőségét. Ahogy az 1989-es alkotmánymódosítás, úgy a 2011-es Alaptörvény is államalkotó tényezőként ismeri el a kisebbségeket, valamint a képviselethez való jogukat. Az 1990-es években komoly viták zajlottak arról, hogy ez alapján feltétlenül szükséges-e garantálni a kisebbségek parlamenti képviseletét, és ha igen, milyen formában. A rendes választási eljárásban ugyanis nyilvánvaló volt, hogy még jelentős összefogással sincs esély önálló kisebbségi képviseletre. Az etnikai alapon szerveződő kisebbségi pártok – köztük több, a romák képviseletére szerveződött párt – az érzékelhető 1%-os támogatottság megszerzésétől is rendszerint messze álltak a választásokon.

Az alkotmányos elvek deklarálása mellett Magyarország nemzetközi kötelezettséget is vállalt számos kisebbségvédelmi kezdeményezés támogatásával az Európa Tanácsban és az EBESZ-ben, egyebek mellett a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény ratifikálásával a kisebbségek hatékony képviseletének biztosítására. Annak dacára, hogy a vonat-

kozó nemzetközi jogi sztenderdek és a szakirodalom szerint a kisebbségek „hatékony" politikai képviseletének megteremtésére számos lehetőség van a parlamenti képviseleten kívül is, az 1993-as kisebbségi törvényben a jogalkotó egyértelműen elismerte a kisebbségek országgyűlési képviselethez való jogát. Ennek a gyakorlatba ültetése nem csak a kis lélekszámú, területileg szétszórt és jelentős részben nyelvileg asszimilálódott kisebbségek miatt volt problémás. A jelentős lélekszámú hazai cigányság körében is irreálisnak bizonyult az etnikai-nemzeti alapú politikai mobilizáció a társadalmi helyzetük miatt. Ahogy láttuk, a romák hatékony politikai képviseletére már a kisebbségi önkormányzatok működése sem volt alkalmas.

A kedvezőtlen tapasztalatok ellenére a 2013-as választási törvény megteremtette a kisebbségek parlamenti képviseletének elvi lehetőségét azzal, hogy a nemzetiségi képviselő számára kedvezményes feltételeket írt elő. A törvény szerint az országos nemzetiségi önkormányzatok saját jelöltlistát állíthatnak, s az egy képviselői hely megszerzéséhez szükséges szavazatok negyedével nemzetiségi képviselőt juttathatnak a parlamentbe a listáról. Azonban csak a nemzetiségi választói névjegyzékbe felvett választópolgárok lehetnek jelöltek, és szavazni is csak a nemzetiségi névjegyzékben szereplők szavazhatnak. Ráadásul a törvény szerint a választónak döntenie kell, hogy nemzetiségi listára vagy pártlistára szavaz-e, így valójában a kisebbségi identitásának és a politikai szimpátiájának a parlamenti képviselete közül kell választania. Ahhoz, hogy valaki a nemzetiségi listáról a parlamentbe kerüljön, 2014-ben 22 ezer szavazatra lett volna szükség. Ezt egyetlen nemzetiség sem teljesítette, a roma nemzetiségi listára összesen 4048 szavazatot adtak le. Valószínű, hogy pártpolitikai kötődések miatt az önálló roma parlamenti képviselet megszerzésében a roma közösség vezetői sem voltak érdekeltek. A 2013-as törvény ugyanakkor a képviselői helyet nem szerző nemzetiségek számára biztosítja, hogy a nemzetiségi listáról – szavazati joggal nem rendelkező – szószólót küldjenek a parlamentbe. A szószólók a parlamenti képviselőknél jóval szűkebb jogosítványokkal rendelkeznek; bár bizonyos megkötésekkel a plenáris ülésen felszólalhatnak, sőt indítványokat tehetnek, igazi, kötelező érvényű konzultációs jogaik valójában nincsenek. A cigányság számára nyilvánvalóan nem a szószóló tudja biztosítani a valós politikai képviseletet, az érdekérvényesítést. Az új törvényi szabályozás biztosítja a nemzetiségek parlamenti jelenlétét, de nem lehet azt állítani, hogy a roma kisebbség számára ez valódi teret nyitna a hatékony részvételre a jogalkotásban és a politikai döntéshozatalban.

Összességében elmondható, hogy a rendszerváltozás óta a roma önigazgatás, a saját érdekartikuláció, a közösségi érdekek és célok politikai formában történő megjelenítése gyakorlatilag csak ígéret maradt. A romák számára biztosított intézményrendszer, a nemzetiségi önkormányzatok vagy újabban a szószólók nem alkalmasak a közösségi elvárások teljesítésére, a romáknak pedig, társadalmi helyzetük miatt, még nincs akkora értelmiségi rétegük, hogy a jogszabályi keretek adta lehetőségek mentén használni tudnák a rendszert. A „nagypolitika" pedig legtöbbször saját kisebbségbarát és emberjogi elkötelezettségének legitimációjára használja a politika közelébe keveredő cigány embereket.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

Erőss 2012 — Erőss Gábor: „Iskolai (dez)integrációs paradoxonok: expanzió, integráció, szegregáció a magyar közoktatásban a rendszerváltás óta" in Kovách Imre et al. (szerk.): *Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon,* Budapest, Argumentum, 2012, 262–274, *mek.oszk.hu* = goo.gl/TM9tyU

G. Fekete 1994 — G. Fekete Éva: „Cigányok a Csereháton" in Simon István – Boros László (szerk.): *Észak- és kelet-magyarországi földrajzi évkönyv,* Miskolc, TIT, 1994, 139–154.

Havas 1999 — Havas Gábor: „A kistelepülések és a cigányok" in Kemény István (szerk.): *A cigányok Magyarországon. Magyarország az ezredfordulón,* Budapest, MTA, 1999, 163–204.

Hermann–Varga 2016 — Hermann Zoltán – Varga Júlia: „Állami, önkormányzati, egyházi és alapítványi iskolák: részarányok, tanulói összetétel és tanulói teljesítmények" in Kolosi Tamás – Tóth István György: *Társadalmi riport 2016,* Budapest, TÁRKI, 2016, 311–333, *tarki.hu* = goo.gl/mIIHbp

Kállai 2005 — Kállai Ernő: *Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon,* Budapest, MTA Etnikai-nemzetiségi Kisebbségkutató Intézet – Gondolat, 2005.

Kállai et al. 2014 — Fejős Anna – Kállai Ernő – Keresztes-Takács Orsolya – Máté Dezső – Morauszki András – Papp Z. Attila: *Az iskolai teljesítmény és a helyi társadalmi viszonyok összefüggései Jász -Nagykun-Szolnok megye két településén. Kutatási zárótanulmány,* kézirat, 2014.

Kemény–Janky–Lengyel 2004 — Kemény István – Janky Béla – Lengyel Gabriella: *A magyarországi cigányság 1971–2003,* Budapest, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet – Gondolat, 2004.

Kertesi 2005 — Kertesi Gábor: *A társadalom peremén. Romák a munkaerőpiacon és az iskolában,* Budapest, Osiris, 2005.

Kocsis–Kovács 1991 — Kocsis Károly – Kovács Zoltán: *A magyarországi cigány népesség társadalomföldrajza,* Budapest, MTA Politikatudományi Intézet, 1991.

Németh szerk. 2010 — Németh Szilvia (szerk.): *HH-s gyerekek a közoktatásban. Kézikönyv hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos gyermekek neveléséhez és oktatásához,* Budapest, Raabe, 2010.

Papp 2011 — Papp Z. Attila: „A roma tanulók aránya Magyarországon és a tanulói teljesítmények az általános iskolai oktatásban" in

BÁRDI Nándor – TÓTH Ágnes (szerk.): *Asszimiláció, integráció, szegregáció. Párhuzamos értelmezések és modellek a kisebbségkutatásban*, Budapest, Argumentum, 2011, 227-264, *kisebbsegkutato.tk.mta.hu* = goo.gl/MmunTB

TOVÁBBI SZAKIRODALOM

DOBOS Balázs: „Pártrendszer és etnikai pártok Magyarországon" in BÁRDI Nándor – TÓTH Ágnes (szerk.): *Önazonosság és tagoltság: elemzések a kulturális megosztottságról*, Budapest, Argumentum, 2013, 205–227.
MÓRÉ Sándor: A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve, *Parlamenti Szemle*, 2016/2., 30–51.
Annelies VERSTICHEL: *Participation, Representation and Identity*, Antwerpen–Oxford–Portland, Intersentia, 2009.
Mark WELLER (szerk.): *Political Participation of Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Kapitány Balázs – Spéder Zsolt

HITEK, TÉVHITEK ÉS TÉNYEK A NÉPESSÉGCSÖKKENÉS MEGÁLLÍTÁSÁRÓL

Demográfiai kihívások és kezelési lehetőségeik

Egy távlatos és reális népesedéspolitika kialakításhoz elengedhetetlen a népesedési helyzet tárgyszerű értékelése, a célok megfogalmazása, a lehetséges eszközök számbavétele s az egyes eszközök várható hatásainak és „mellékhatásainak" áttekintése. A következőkben röviden számba vesszük a fentiekhez kapcsolódó ismereteinket, hiteket, tévhiteket és evidenciákat.

A NÉPESEDÉSI FOLYAMATOK ÉRTELMEZÉSE: ÁLTALÁNOS FEJLŐDÉSI TENDENCIÁK VAGY „MAGYAR ÁTOK"?

A magyarországi demográfiai helyzet értékelésekor gyakran két olyan kiindulópont elfogadására hajlik a hazai közvélemény, amely nagyban megnehezíti a reális helyzetkép és így a szakpolitikai kiindulópont felvázolását. Népesedési helyzetünket, az alacsony termékenységet, a népesség fogyását és öregedését vagy általános, Európát, a „Nyugatot", „a keresztény kultúrkört" jellemző jelenségnek, vagy pedig „magyar átoknak" tartjuk.

„Az alacsony termékenység, a népességfogyás a Nyugat jellemzője"

Ez a feltételezés bár népszerű és elterjedt, de egyértelműen téves, egyfelől túlzottan, már káros mértékben leegyszerűsítő, másfelől nem veszi figyelembe az elmúlt évek, sőt évtizedek tendenciát. Az elmúlt két évtizedben ugyanis a termékenységi magatartás jelentősen átrendeződött a kevésbé fejlett országokban, a világ különféle kontinenseinek fejlett országai gyermekvállalási szokásaiban pedig a divergencia, illetve stabil különbségek figyelhetők meg.

Napjainkban a legalacsonyabb termékenységű (teljes termékenységi arányszámú) régió már nem Európában, hanem a Távol-Keleten található (Dél-Korea, Tajvan, Japán, Thaiföld, Szingapúr, Kína tengerparti részei stb.). Fontos tendencia az is, hogy igen sok közepesen fejlett országban

(közöttük jelentős számban muzulmán államokban, mint Libanon, Irán, Líbia, Tunézia, Törökország), valamint egyes dél-amerikai országokban is (például Brazília, Chile, Uruguay) a reprodukcióhoz szükséges 2,1-es szint alá esett a teljes termékenységi arányszám. Ez a folyamat a harmadik világ nagyon sok országában megdöbbentően rohamos tempójú, sokkal gyorsabban zajlott és zajlik le, mint korábban a világ fejlett térségeiben. Például Bangladesben és Iránban az 1980-as évek legvégén még a teljes termékenységi arányszám 5 körül volt, jelenleg, alig harminc év elteltével 2,2, illetve 1,8. Így ezen országok lakossága szinte kivétel nélkül még erőteljesen nő, de ezt a növekedést már csak a „lendület" (a még fiatalos korstruktúra), valamint esetlegesen a várható élettartam javulása hajtja. Mai ismereteink szerint a földet az elmúlt évtizedekben jellemző népességrobbanás a fejlődő országok többségében is a végéhez közeledik.

A tartósan magas termékenység és a nem vagy csak alig csökkenő termékenység ma már nem a fejlődő világ általános attribútuma, hanem egy kisebb – jellemzően fekete-afrikai – országcsoport jellemzőjévé vált. (Négy feletti teljes termékenységi arányszám Afganisztánon kívül szinte kizárólag afrikai országokban figyelhető meg.) E csoporton belül is szükséges megkülönböztetni azokat az államokat, amelyekben a magas termékenység a mai tudásunk szerint valóban a népesség robbanásszerű növekedéséhez vezet majd, és azokat, ahol egyéb tényezők (elsősorban a magas halandóság) korlátozzák ezt a népességnövekedést. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a népességnövekedés és ez ezzel részben összefüggésben lévő vándorlási folyamatok nem jelentenek, jelenthetnek komoly kihívást a közeljövőben. A kihívások, a várható törésvonalak azonban már elsősorban nem a fejlett és a fejletlen országok között húzódnak.

Az általános fejlett-fejletlen szembeállítás mellett, annak egyik speciális válfajaként a világ termékenységi helyzetének valamiféle muzulmán-keresztény vallási szemüvegen keresztüli interpretálása szintén bevetté vált a hazai közbeszédben az elmúlt években. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy empirikus alapjait tekintve ez még inkább síkos talaj lehet, mint a fejlett-fejletlen országok szembeállítása.

Egyfelől igaz, hogy az egyes világvallások hívei között vannak eltérések a gyermekvállalási kedv tekintetében. Az amerikai *Pew Research* intézet 2015-ös becslése szerint a teljes termékenységi arányszám a világon 2,4 körül van; a muzulmánok körében ez az érték 2,9, a keresztényeknél 2,6, a hinduk és zsidók esetében 2,3, míg a buddhisták körében 1,6 (lásd például PEW 2015). Ez tehát a mohamedánok és a keresztények arányának növekedését vetítik előre, bár az előbbieknél sokkal erőteljesebb az aránynövekedés. Ennek következtében a *Pew* számításai szerint világszinten a muzulmán családokba született gyermekek száma 2035 körül haladja majd meg a keresztényekét, míg a teljes népességben 2070–2075 környékén várható, hogy a muzulmánok száma meghaladja a keresztényekét (lásd PEW 2017). Ugyanakkor egyes nagy világvallásokon belül területi, felekezeti, etnikai szempontból sokkal nagyobb termékenységi különbségek vannak, mint egyes vallások között. (Például jelenleg a fekete-afrikai muzulmánok és az arab országok lakói termékenysége között jóval nagyobb a különbség, mint általában a muzulmán és a keresztény vallás követői között.) Ráadásul ezeknek a vallási alapú népeség-előreszámításoknak az előreszámítások általános bizonytalanságain túl további különös bizonytalanságot ad a szekularizációs folyamatok, a vallási hovatartozás intergenerációs átadásának nagyon ingatag lábakon álló előrebecslése.

Nemcsak az Európán kívüli világ, hanem az az európai államok (akárhogy is definiáljuk Európát) sem tekinthetők egységesnek népesedési helyzetüket tekintve: mind a termékenységi, mind a migrációs folyamatok alapvetően térnek el egyes országok között. A kontinens államainak nem elhanyagolható része a termékenységre (például Írország, Franciaország, Izland) vagy együttesen a termékenységre és a várható élettartam szolid növekedésére alapozva (például Norvégia, Hollandia, Belgium) *fenntartható demográfiai pályán* mozog, bevándorlási többlet nélkül is. Más európai országokban az alacsony termékenységet a bevándorlási többlet ellensúlyozza (például Németország, Olaszország), míg vannak olyan államok, amelyeket az alacsony termékenység mellett erőteljes elvándorlás is jellemez (Románia, Bulgária vagy a muzulmán többségű Albánia, Bosznia-Hercegovina). A nem egységes demográfiai helyzet, a politikai akaratoktól függetlenül, nem is teszi lehetővé az EU előtt álló kihívások egységes, közösségi szintű kezelését.

A „magyar átokról"

A magyar nemzeti hagyománynak most már több mint egy évszázada (legkésőbb az „egyke vita" óta) részéve vált az a mítosz, mely szerint még a hasonló helyzetű, kultúrájú környező országokhoz, népekhez viszonyítva is lényegesen rosszabb a magyarországi helyzet. Eszerint a környező népek gyermekvállalási kedve lényegesen magasabb lenne a magyarságénál, és ez a „magyar átok" részben oka volt történelmi traumáinknak, és hosszabb távon a „nemzethalálhoz" vezethet. Hogy ez milyen makacs elképzelés, mutatja, hogy a kérdésről véleményt formálni tudó/merő magyarországi válaszadók 68%-a még 2016-ban is egyetért azzal az állítással, hogy „Magyarországon rosszabb a helyzet, mint a környező országokban, mert azokban több gyermeket vállalnak".

A valóság ezzel szemben az, hogy a Kárpát-medencében élő népek gyermekvállalási kedvében (a cigányságtól eltekintve) már évtizedek óta nincs

érdemi különbség. Sőt jelenleg, ha vannak is kisebb eltérések, azok inkább a magyarság relatíve valamivel nagyobb gyermekvállalási kedvére utalnak (aktuális 2016-os becslések szerint a teljes termékenységi arányszám Ausztriában 1,47, Magyarországon 1,44, Szerbiában 1,43, Szlovákiában 1,40, Horvátországban 1,39, Szlovéniában 1,35, Romániában 1,34 körül lehet).

Miért is lényeges mindez? Valójában mindkét feltételezés (fejlett-fejletlen meghatározottság, „magyar átok"), persze más-más alapállásból, de a népesedési folyamatok egyfajta fatalista jellegét emeli ki, és a társadalompolitikai beavatkozások lehetetlenségére utal, vagy valamiféle radikális, bezárkózó magatartásra ösztönöz. Valóban, a népesedési folyamatok lassan, ám nagyon jól előjelezhetően alakulnak, és nem eleve elrendeltek. Nyugat-Európán belül is számtalan országot találunk, ahol a termékenység az egyszerű reprodukcióhoz közeli szint körül mozog, és a posztkommunista országok között is találunk olyanokat (Csehország, Észtország), ahol a posztkommunista átlagnál magasabb szintet érték el.

A SZÜLETÉSSZÁM NÖVELÉSÉT CÉLZÓ NÉPESEDÉSPOLITIKAI BEAVATKOZÁSOK LEHETŐSÉGEIRŐL

A családpolitikai beavatkozások sikerességét illetően is jól körülhatárolható két merőben ellentétes vélemény. Az egyik álláspont szerint nem érdemes népesedéspolitikára költeni, mert az ilyen intézkedések hatástalanok vagy igen korlátozott hatásúak. A másik álláspont szerint – ezt főképpen a politikai döntéshozók képzelik így – a családtámogatások nem jelképes, hanem komoly mértékű emelése mintegy törvényszerűen a termékenység emelkedését hozza magával.

„A családpolitikai, népesedéspolitikai intézkedések alapvetően hatástalanok"

Az immár több mint 35 éve folyamatos népességfogyás, az alacsony gyermekvállalási kedv és az elmúlt évtizedekben bevezetett intézkedések sokasága azt a (hamis) mítoszt alakította ki, hogy a családpolitikai, népesedéspolitikai intézkedések alapvetően hatástalanok lennének. E tévhit szerint ezek az intézkedések olyan folyamatokat próbálnak megállítani, amelyek ellen aligha lehet tenni.

A valóság ezzel szemben az, hogy megbízható empirikus bizonyítékok támasztják alá, hogy a különféle társadalmakban különféle családpolitikai intézkedések képesek hatni a demográfiai folyamatokra. (És nem csak diktatúrákban, és nem csak represszív vagy a gyermekvállalás csökkentésére irányuló intézkedések lehetnek hatásosak.) Természetesen igen sok esetben egyes intézkedések valóban teljesen hatástalanok, és jellemzően még a hatásos beavatkozások sem járnak gyors eredménnyel, illetve nemegyszer korlátozott mértékűek, de ez a demográfiai folyamatok esetén nem tekinthető meglepőnek. A családpolitikai intézkedések által célzott demográfiai események ritka és az egyéni életútban igen fontos kulcsesemények, így az ilyenek befolyásolása lényegesen összetettebb lehet a más szakpolitikák által célzott döntésekénél.

A magyarországi intézkedések magas költsége és alacsony hatásossága nem bizonyítéka annak, hogy általában minden ilyen intézkedés hatástalan. Ahogy a francia családpolitika hatékonysága sem garanciája annak, hogy a hasonló intézkedések más országokban is működnének. Ne feledjük, 1989-et követően a magyar társadalomban olyan jelentős és gyors változások történtek, amelyek alapvetően rendezték át az életutakat (az oktatási boomtól a munkapiaci bizonytalanságon át szabad költözés lehetőségéig). Egy enynyire gyorsan változó – és alapvetően a korai gyermekvállalási minta ellen ható – társadalmi környezetben igen korlátozott lehetett a mozgástere a különféle családpolitikai intézkedéseknek. Vannak azonban egyértelmű jelei annak, hogy még ebben a gyorsan átalakuló környezetben is volt célzott, korlátozott, mégis mérhető hatásuk egyes családpolitikai intézkedéseknek. Így például a gyermeknevelési támogatás 1993-as bevezetése egyértelműen emelte az alacsonyan iskolázott csoportokban a harmadik gyermek vállalásának az esélyét, és az adókedvezmény bevezetésének is volt termékenységi hatása a harmadik gyermek megszületésére, ám az minden valószínűség szerint a felsőfokú végzettségűek körében érvényesült a leginkább. Kutatási eredmények Magyarországon is alátámasztják, hogy a családpolitikai intézkedések hatásai nem csupán rövid távon kimutathatók (lásd például Gál–Gábos 2004, Gábos 2005), valamint nemcsak a naptári éves, hanem a befejezett termékenységet is befolyásolhatják (például Kapitány 2008).

„A kormányzati beavatkozások elégtelen, gyenge hatása az alacsony ráfordításoknak köszönhető"

Leegyszerűsítés volna azt hinnünk, hogy a családpolitikai intézkedések azért hatástalanok, mert a kormányzatoknak szűkös forrás áll rendelkezésükre, és ha több pénzt szentelnének erre a célra, akkor a termékenység jelentősebb emelkedésével lehetne számolni. Mindenekelőtt: Magyarország európai és az OECD-országokkal való összehasonlításban kiemelkedően sokat költ családpolitikára. Az intervenciók korlátozott, a vártnál kisebb hatásáért más tényezők lehetnek felelősek. A termékenységi magatartás alakulásának összetettségéből fakadóan az olyan közösségi programok megítélésekor, amelyek népesedési hatást kívánnak elérni, két körülményt

nem szabad figyelmen kívül hagyni. Egyrészt azt, hogy a családpolitikai programok csak egy tényezőt jelentenek a gyermekvállalási döntésekben; a párkapcsolati viszonyoknak, az érintettek által vallott értékeknek, a munkaerőpiaci helyzetnek stb. komoly szerepe van a gyermekvállalási döntésekben. Másrészt azt, hogy az elemzések tanúsága szerint nem egyetlen kormányzati beavatkozásnak, hanem a reprodukciós rezsimhez illeszkedő beavatkozási „mixtúrának" lehet olyan szerepe, amely elősegíti a gyermekvállalási célok valóra váltását.

Hatások, mellékhatások és kritériumok

A sikeresnek tekinthető családpolitikai beavatkozások igen eltérő „filozófiák" vegyítéséből alakulhatnak ki, és így nem mindig konzekvensek, nem könnyű megállapítani, hogy végül is minek köszönhető az esetleges hatásosság. A sokak számára példának tekinthető francia családpolitika vegyíti az univerzalitás, a méltányosság és a biztosítás elvét. Továbbá a leggyakrabban elemzett skandináv családpolitikák, amelyek fő célja a nemek számára egyenlő esélyek megteremtése, az univerzalitás mellett a keresőképességet is érvényesítik. Mindez azt is jelenti, hogy alapvetően más céllal hozott társadalompolitikai intézkedéseknek is lehet/van következményük a termékenységre, valamint azt, hogy a családpolitikai céllal hozott intézkedéseknek is van hatásuk a társadalomszerkezetre (például a munkaerőpiaci részvételre, a társadalmi mobilitásra stb.). A hatások és mellékhatások szövevényes kapcsolatából azt a következtetést vontuk le, hogy a családpolitikai intézkedések kialakítása során a lehetséges mellékkövetkezményeket is figyelembe kell venni. Sőt érdemes az intézkedéseket a lehetséges mellékkövetkezmények alapján végiggondolni. A családpolitikai beavatkozások során a továbbiakban figyelembe veendő szempontok:

- A támogatási rendszerben bármilyen változás vagy csak *felmenő rendszerben*, vagy oly módon vezethető be, hogy a módosítás „szerzett jogokat" (ellátásokat) soha egyetlen támogatotti csoportban ne veszélyeztessen. (Nem elég az, hogy egy esetleges módosítással az érintettek 80%-a jobban jár; az is fontos, hogy 20% se járjon rosszabbul.) Enélkül nincs esélye annak, hogy az érintettek valóban *kiszámíthatónak*, megbízhatónak érezzék a magyar családtámogatási rendszert. Amíg ez a meggyőződés nem alakul ki, minden intézkedés hatékonysága csak töredékes lehet.
- A családpolitikai intézkedéseknek hangsúlyosan azt a célt kellene szolgálniuk, hogy a családtámogatási rendszer a jelenleginél *hatékonyabban* járuljon hozzá a demográfiai helyzet javításához. Tehát a cél nem csupán és nem elsősorban a családpolitikára fordított – nemzetközi összehasonlításban is magasnak számító – összeg növelése, hanem annak hatékonyabb felhasználása kellene legyen. Egyes új támogatási formák bevezetésének, juttatások bővítésének tervezésekor ezért vizsgálni kell az adott intézkedés tartós fenntarthatóságát anyagi szempontból, mert az empirikus tapasztalatok is azt mutatják, hogy egy bevezetett, majd visszavont intézkedés több kárt okoz, mint hasznot, hiszen ez is nagyban rombolja a támogatások kiszámíthatóságába vetett hitet.

- A családtámogatások rugalmasan, kiszámíthatóan, átláthatóan, a jelenleginél kevésbé bürokratikus módon érkezzenek és *igazodjanak a családok eltérő igényeihez*. A jelenlegi magyarországi családtámogatási rendszer ugyanis igen összetett, az érintetteknek járó támogatási formák jelentős részét nem vagy nem pontosan ismerik a potenciális gyermekvállalók, így azok születéstámogató hatása korlátozott.
- A családpolitikának azt a célt kellene támogatnia, hogy minél több *kívánt gyermek megszülethessen*, vagyis a célnak nem általában a gyermekszám növelésének kell lennie, hanem azt szükséges támogatni, hogy a párok vállalhassák a tervezett gyermekeiket.
- Célul kellene kitűzni, hogy az iskolázottabb nők első gyermekei *korábban*, lehetőleg még az édesanya harmincéves kora előtt megszülessenek. A gyermekvállalási életkor egyre jobban kitolódik, így mind többen biológiai és/vagy társadalmi okokból kénytelenek lemondani tervezett gyermekükről. Az esetleges időzítési politikák erre a folyamatra próbálnak reagálni.
- Már hangsúlyoztuk, hogy az egyes családpolitikai intézkedések nem veszíthetik szem elől más fontos, kapcsolódó vagy érintkező szakpolitikák céljait. E célok közül külön is érdemes kiemelni a gyermekszegénységi kockázat csökkentését. Az esetleges családpolitikai átalakításoknak szem előtt kell tartaniuk a *gyermekszegénységi kockázat* csökkentését is. A kétkeresős családmodell általános elfogadottságából az is következik, hogy súlyt fektessünk arra, hogy a családpolitikai intézkedések ne rontsák az érintettek, legfőképpen a nők *foglalkoztatási* perspektíváját.
- Fontos, hogy a családtámogatási rendszerre vonatkozó fenti megállapítások nemcsak a pénzbeli családtámogatásokra, hanem a családtámogatások más formáira (intézményi támogatások, például a bölcsődei férőhelyek száma, minősége és költsége, ellátások stb.) is érvényesek legyenek. Általában is nagyobb hangsúlyt szükséges fektetni a nem pénzbeli támogatási formákra.

CSALÁDPOLITIKA ÉS/VAGY ÁTFOGÓ NÉPESEDÉSPOLITIKA

Magyarországon a demográfiai helyzet javítását célzó intézkedések hagyományosan évtizedek óta elsősorban a gyermekvállalást célozták meg, vagyis olyan szabályozási környezetet kívántak teremteni, amelyben minél több pár vállal gyermeket. Ezzel szemben lényegesen kevesebb figyelem jutott a várható élettartam növelésére (így például a fiatalok és középkorúak halálozásának csökkentésére vagy az egészségben várható élettartam növelésére), valamint a migrációs politikákra. Utóbbiak közé nemcsak a bevándorlással, hanem a ki- és visszavándorlással kapcsolatos politikák is beletartoznak.

A demográfiai helyzet javítása kapcsán a gyermekvállalásra ható szakpolitikák kiemelt jellegét nem csupán a közvélemény, hanem a témával foglalkozó kutatók többsége is egyértelműen támogatta. Ennek a fő oka az a sajátosság volt, hogy Magyarországon nemzetközi összehasonlításban igen nagy az ingadozás az egymást követő generációk létszámában. Az 1990-es évek második felétől egészen 2015-ig egy igen nagy létszámú generáció volt éppen gyermekvállalási korban (a hetvenes évek közepén született ún. Ratkó-unokák). Amennyiben az a nagy létszámú generáció viszonylag sok gyermeket vállalt volna, az önmagában képes lett volna rövid és középtávon stabilizálni az ország népességszámát. Ez indokolta azt, hogy kiemelt szakmai figyelem fordult a gyermekvállalási szokásokat esetleg befolyásolni képest szakpolitikákra, családtámogatási formákra.

Ugyanakkor 2015-öt követően a „Ratkó-unokák" generációjának a szülőképes korból való kiöregedésével olyan alacsonnyá vált a gyermekvállalási korban lévők aránya az ország teljes népességéhez viszonyítva, hogy ez több évtizedre megszüntette annak az esélyét, hogy kizárólag a gyermekvállalási hajlandóság növelését célzó szakpolitikákkal stabilizálni lehessen az ország népességszámát.

Modellezéssel igazolható, hogy az ország jelenlegi demográfiai helyzetében (már) tévedés arra alapozni, hogy csupán egyetlen tényező, a hatékony születésösztönző családpolitika önmagában képes lenne Magyarországot a célként kitűzhető fenntartható népesedési pályára állítani. Az elvégzett modellezési munkánkból itt csak két alternatívát mutatunk be. Egyrészt azt, amikor „csak" a termékenység növekedésétől, növelésétől várjuk a népesség alakulásának jövőbeli, adott szintű stabilizálódását (azt, hogy a népességcsökkenés álljon meg). Másrészt azt a forgatókönyvet, amely szerint a népességszám stabilizálódását az összes népességkomponens együttes eredményétől várjuk. (Ezek mellett természetesen elvégeztük azokat a vizsgálatokat is, hogy mi volna, ha csak a várható élettartam vagy csak a bevándorlás megváltozásától várnánk a népességszám stabilizálódását, de ezek ismertetésétől terjedelmi okokból eltekintünk.)

A modellszámítások alapja a KSH Népességtudományi Kutatóintézet 2015. évi népesség-előreszámításának alapmodellje (lásd például Földházi 2015), amelyet itt most terjedelmi okokból részletesen nem ismertetünk. Ez a kiindulásként használt alapmodell egy olyan valószínű forgatókönyvet vázol fel, amelynek a bekövetkeztét az egyes területek kutatói, szakértői abban az esetben vélik megvalósulónak, ha fennmarad a jelenlegi szakpolitikai hatékonyság, és alapvetően nem változnak a szabályozási irányok, azok minősége és hatékonysága (azaz se nem javul, se nem romlik). Ez az alapmodell jelenleg folyamatos népességcsökkenést vetít előre, 2020-ra 9,5 milliós, 2030-ra 9 milliós, 2050-re 8,2 milliós népességszámmal.

Az elsőként bemutatott számítások arra a feltételezésre épülnek, hogy az „érvényes" előreszámításhoz képest *(csak) a termékenységre vonatkozó paramétereket módosítjuk pozitív (népességnövelő) irányba,* miközben a többi tényezőt változatlanul hagyjuk.

Magyarországon jelenleg a termékenység (a teljes termékenységi arányszám) 1,4-1,5/gyermek/nő, ami jelentősen elmarad attól a 2-2,1-es értéktől, amelynek tartós fennállása azt biztosítaná, hogy a szülői generációk gyermekeikkel „újratermeljék" önmagukat. A magyarországi gyermekvállalási kedv az elmúlt években növekedett – a 2011-es abszolút minimumot jelentő 1,24-ről –, de még mindig elmarad az EU 1,6 körüli, egyébként szintén igen alacsony átlagától. Az elmúlt évek termékenységnövekedése azért nem mutatkozik meg a születésszámokban, mert a gyermekvállalási kedv növekedésével párhuzamosan jelentősen csökkent a gyermekvállalási korban lévő nők száma. (Hiszen az 1975 körül született nagy létszámú generáció lassan kikerül a gyermekvállalási életkorból.) Mivel a következő években ez a létszámcsökkenés folytatódni fog, ezért akkor is csökkenő születésszámmal kalkulálhatunk, ha a gyermekvállalási hajlandóság mértékének a növekedése folytatódik.

A magyarországi népesedéspolitika egyik kiemelt célja az, hogy segítse a családok által tervezett gyermekek megszületését. Ennek oka az a tudományos kutatások sora által igazolt tény, hogy Magyarországon igen komoly szakadék van a kívánt és a tényleges gyermekszám között: a kívánt gyerekszám (átlagosan) eléri a két gyermeket. Ha tehát a tervezett átlagosan két gyermek megszületne – ez hozzávetőleg akkora hazai termékenységet jelentene, mint amilyet jelenleg Európa legmagasabb termékenységű országaiban, például Írországban vagy Franciaországban tapasztalunk –, az idővel a népességszám stabilizálódásához vezetne majd. Ez az állítás teljesen igaz, de egyáltalán nem mindegy, hogy mikorra és milyen népességszinten következne be a népességszám stabilizálódása. Mivel a korábban már említett nagy létszámú korcsoport (a Ratkó-unokák) mára gyakorlatilag kifutott a gyermekvállalási korból, ezzel több évtizedre elveszett annak az esélye, hogy a termékenység növekedése akkora születésszám-növekedést eredményezzen, hogy az megállítsa a népességcsökkenést.

Ha alternatívákban gondolkodva feltételeznénk, hogy a teljes termékenységi arányszám 2018-ra a 2-es értékre ugrana, majd ott stabilizálódna, az még „csupán" azt jelentené – az előreszámítás egyéb tényezőit változatlanul hagyva –, hogy *a népességszám stabilizálódása Magyarországon 2053-ra (!)* következne be, mintegy 8,9 milliós szinten. Ez az eredmény jól demonstrálja azt, hogy ma már – szemben például a tíz évvel ezelőtti helyzettel – önmagukban a termékenység növelését célzó politikák nem képesek reális időtávon belül stabilizálni az ország népességét.

Hasonló módon igazolható, hogy önmagában sem a várható élettartam növelése, sem a vándorlás reális módon nem képes fenntartható népességszámot eredményezni. (E modellek bemutatásától itt eltekintünk.)

Az átfogó népesedéspolitikai szcenárió úgy kívánja elérni a népességszám stabilizálódását, hogy a termékenység növekedésén túl a várható élettartam erőteljes növelésére irányul, és feltételezi a mérsékelt, ám tartós bevándorlási többletet, ami egyben felhívja a figyelmet az utóbbi összetevők alakulását befolyásoló szakpolitika fontosságára. A fenntartható demográfiai helyzethez, stagnáló népességszámhoz tehát reálisan akkor közelíthet az ország, ha a népességszám változását befolyásoló *mind a négy* területen hatékony szakpolitikai szabályozást alakít ki: ha a *sikeres családpolitika* mellett stabilan *javuló várható élettartamot* elősegítő egészségügyi ellátórendszer működik, ha a *kivándorlás mértéke alacsony szinten stabilizálódik,* valamint ha mérsékelt számban *fiatalos korstruktúrájú bevándorló népesség is* folyamatosan érkezik hazánkba. Ez utóbbi nélkül a népesség reprodukciójának hosszú távú biztosítása lehetetlennek látszik.

Fontos felhívni arra is a figyelmet, hogy négy egymástól meglehetősen (bár értelemszerűen nem teljesen) független demográfiai tényezőről van szó, melyek szabályozására egymástól független szakpolitikák áll(hat)nak az egyes államok, így a magyar kormányzat rendelkezésére. Az a tény például, hogy Magyarország hatékony családpolitikát folytat(hat)na, amelynek hatására viszonylag magas termékenység alakulna ki, a szakpolitikai részszabályozás szintjén csaknem teljesen független attól, hogy Magyarország hogyan viszonyul a hazánkba irányuló bevándorláshoz és miként szabályozza azt vagy hogy mennyire hatékony egészségügyi ellátórendszert üzemeltet.

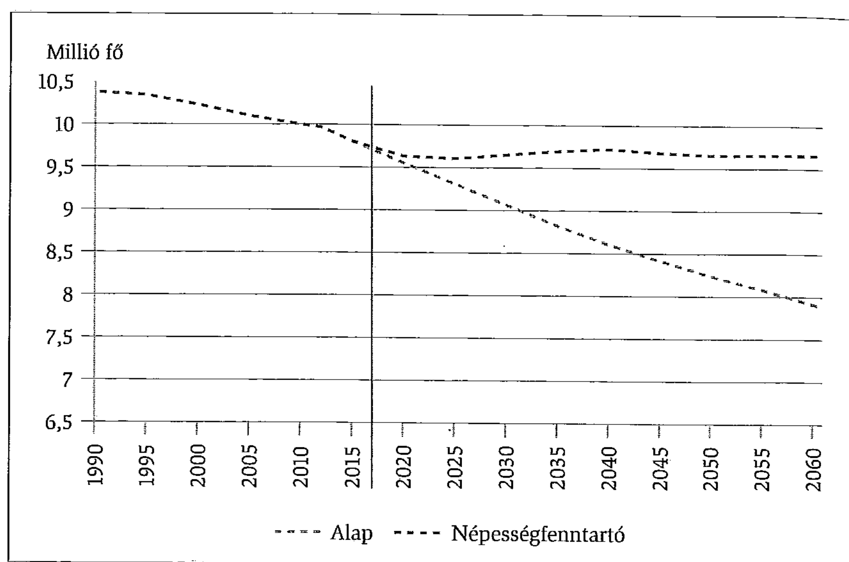
Amennyiben az ország ambiciózus, mindent átfogó népesedéspolitikát kíván folytatni, megkockáztatható egy olyan forgatókönyv vázolása, amely megmutatja, hogy komplex, nem radikális, de konzekvens eszközökkel, okos, egymásra figyelő szakpolitikákkal elősegíthető az ország népességének stabilizálódása. A következőkben egy ilyen forgatókönyvet vázolunk fel.

A termékenység növekedése kapcsán pozitív és nem irreális lehetőségnek azt tekintjük, ha az elmúlt években megindult termékenységnövekedés trendszerűen tovább folytatódik, bár valamelyest mérsékeltebb tempóban. E forgatókönyv szerint a növekedés tempója három év alatt 0,1 gyermeknyi termékenységnövekedés lesz, és egészen addig tart, amíg a teljes termékenység vissza nem tér az 1991–94-es 1,75-ös, a mai európai átlagot enyhén meghaladó értékre (2025-ben). Ezt követően ezen a szinten stabilizálódik, tehát nem éri el a népesség egyszerű reprodukciójához szükséges értéket.

A halálozás és a várható élettartam esetén az ambiciózus, pozitív forgatókönyv a várható élettartam növekedésének újbóli beindulása 2016-tól, illetve bizonyos mértékű közelítés és felzárkózás a nálunk valamivel jobb helyzetben lévő országokhoz. Ugyanakkor a lehetséges cél nem Svájc vagy Ausztria megközelítése, hanem 2030-ra a felzárkózás Csehországhoz az életkilátásokat tekintve. (Jelenleg bő hároméves a lemaradásunk a születéskor várható élettartamot tekintve Csehországgal szemben). Úgy véljük, megfelelő szakpolitikák kialakításával, az egészségügyi ágazat forrásainak bővítésével ez ugyan ambiciózus, de nem teljesen irreális cél. Ez a feltételezés azt is jelenti, hogy a várható élettartam növekedése kapcsán enyhe felzárkózás következik majd be az európai átlaghoz: 2030-ra a férfiaknál 76,6 éves helyett 79,6, a nőknél 82,4 helyett 85,4 éves várható élettartammal számolunk. Ez a halálozások számának további érdemi csökkenését jelentené (2020-ra például a jelenlegi évi 127 ezer főről 113 ezer fő környékére). 2030-at követően további felzárkózást viszont már nem feltételezünk; úgy véljük, 2030 után lemaradva ugyan, de együtt mozog majd a hazai születéskor várható élettartam az európai trenddel. Fontos hangsúlyozni, hogy a várható élettartam erőteljes növelése, a felzárkózás nagyon fontos előfeltétele a fenntartható demográfiai helyzet kialakításának. Amennyiben ez nem történik meg, a népességszám stabilizálódása csak átmenetileg következik majd be a modell szerint.

A kivándorlás/visszavándorlás dimenzióját tekintve az ambiciózus és lehetséges pozitív forgatókönyv az, hogy a tömeges kivándorlás mértéke a közeljövőben mérséklődik, mivel a kint tartózkodók létszáma felduzzadt, a visszavándorlás jelentősége növekszik. Úgy véljük, hosszú távon is az a valószínű, hogy tartós kivándorlási veszteséggel kell számolnunk, de ennek mértéke korlátozott. A pozitív forgatókönyv szerint 2020-tól már csak évi 15 ezer „őshonos" magyarországi hagyja el majd az országot és évi 10 ezer fő tér vissza, így a tartós kivándorlás okozta veszteség évi 5000 fő. (Ez azt jelenti, hogy ez egyes korosztályok szűk ötöde próbál majd szerencsét külföldön, de kétharmaduk visszatér az országba.)

A nem magyarországi születésű népesség bevándorlása terén évi 15 ezer fős pozitív egyenleg elérését tartjuk reálisnak. Ebből tartósan évi 5000 főt tehet ki a határon túli magyar területekről végleg Magyarországra költözők száma (ami mérséklődés volna az elmúlt évtized trendjeihez képest), emellett pedig évi 10 ezer főnyi többletet jelentenek a távolabbról érkezők (évi 20 ezer bevándorló és évi 10 ezer fő továbbvándorló feltételezésével). Ez utóbbi növekedést, de még mindig jóval a fejlett európai országokénál ala-



1. ÁBRA • *Magyarország múltbeli és várható népességszáma a csupán a termékenység növekedésével számoló („alap"), valamint a „népességfenntartó" forgatókönyv alapján*

Forrás: KSH Népességtudományi Kutatóintézet

csonyabb bevándorlást feltételez. A modellszámításban azzal kalkuláltunk, hogy egyenletes átmenet után 2020-tól stabilizálódik ez az új bevándorlási rezsim. Mindez természetesen azt is jelenti, hogy jelentékeny, ugyanakkor az ország etnikai képét lényegében nem befolyásoló bevándorlás nélkül a népesség reprodukciójának hosszú távú biztosítása lehetetlennek látszik.

Összegezve a fentieket: az ismertetett „ambiciózus, pozitív" feltételezések együttes megvalósulása azt eredményezné, hogy a 2017–24-es időszakban a népességcsökkenés üteme folyamatosan csökkenne, majd teljesen megszűnne. A népességszám a minimumát 2024-ben, 9,6 millió fő környékén éri majd el a modellszámítás szerint. Ezt követően csaknem 2040-ig tartós, de alacsony értékű növekedéssel járó szakasz következne, amelyet követően 9,7 millió körüli népességszámmal stabilizálódna Magyarország lakosságszáma.

REÁLIS JÖVŐBELI DEMOGRÁFIAI KÖVETKEZMÉNYEK – A NÉPESSÉGCSÖKKENÉS ÉS ELÖREGEDÉS KEZELÉSE

A jelenlegi népesség-előreszámítások szerint a legvalószínűbb forgatókönyv a magyar *népesség lélekszámának folyamatos csökkenése* és az *elöregedés növekedése* a következő fél évszázadban. Ez előzőekben kifejtettük, milyen szakpolitikai eszközökkel kellene megpróbálni mérsékelni ezeket a folyamatokat. Fel kell készülni arra is, hogy a jelenlegi negatív népesedési tendenciák folytatódni fognak, hiszen még egy átfogó népesedéspolitika sikere sem „borítékolható", és valószínű, hogy a népesedéspolitikai intézkedések csak egyes részterületeken következnek be. Ez indokolja olyan szakpolitikai eszköztár kialakítását, amely képes kezelni a jövőbeli népességcsökkenés és az elöregedés által jelentett kihívásokat. Miért is lényeges ez? A népesség tartós csökkenése nem feltétlenül probléma önmagában (bár a magyar polgárok többsége így véli), viszont következményeit tekintve mégis egyértelműen komoly kihívásokat jelent.

Ezek a kihívások egyfelől az egy adott területen/térségben élő népesség csökkenéséhez kötődnek. Az egy adott területen élő népesség csökkenése ugyanis, ha átlép egy bizonyos mértéket, akkor önmagában is fenntarthatósági problémákat jelent: csökkenti a versenyképességet, az innovációs igényeket, növeli az infrastruktúra fenntartási költségeit stb. Például egy 60 ezer főre „tervezett", egykor ennyi ember által lakott várost nyilván lakhat 20 vagy akár 10 ezer ember, de ekkor ennek a településnek – az infrastruktúrájának, intézményeinek – az egy lakosra jutó fenntartási, üzemeltetési költségei igen magasak lesznek. Így csak költségesen és alacsony színvonalon nyújt majd szolgáltatásokat mind a lakóinak, mind a potenciális beköltözőknek vagy akár a befektető cégeknek, ez pedig tovább nehezíti a fenntarthatóságot.

Nagyobb kihívást jelent azonban, hogy Magyarországon a népességfogyás a népesség korstruktúrájának eltorzulásával, a társadalom elöregedéssel is együtt jár. (Hazánkban az a folyamat területileg erőteljesen meghatározott, az egyes országrészeket különféle mértékben sújtja majd.) Az elöregedés, a függőségi ráta növekedésének a hatására komoly kihívások érik majd ez egyes társadalmi ellátórendszereket (a nyugdíjrendszer sokszor sematizált fenntarthatósága mellett az egészségügyi ellátórendszer fenntarthatóságának kérdése is legalább olyan fontos).

Szükséges hangsúlyozni, hogy ezekre a változásokra részben fel lehet készülni; a passzív alkalmazkodás mellett komoly szerepet kellene kapjanak az innovatív megoldások. (Hogyan lehet fenntartani például egy öregedő és ritkuló lakosságú régióban a tömegközlekedésnek a társadalmi mobilitáshoz, munkavállaláshoz szükséges szintjét? Egy olyan régióban az ivóvíz-szolgáltatás minőségét, ahol az igénybevevők száma nagyon gyorsan csökken? Vagy hogyan lehet felkészülni az öregedés miatt a jövőben tömegessé váló egyes krónikus betegségekre, kórképekre?) A fenti kihívás nem magyar sajátosság, és a megoldás keresése sem. Jó és rossz példák, sikeres és sikertelen alkalmazkodási kísérletek Japántól Lappföldön keresztül a volt keletnémet területekig megfigyelhetők. Hatásosságuk, a sikeresnek tűnő megoldásoknak a magyarországi viszonyokra való adaptálhatósága

vizsgálható és vizsgálandó lenne. Ez is része kellene legyen a demográfiai kihívások kezelésének.

Összefoglalóan megállapítható: fel kell készülni arra is, hogy a jelenlegi negatív népesedési tendenciák folytatódni fognak. Emiatt elengedhetetlen egy olyan szakpolitikai eszköztár kialakítása, amely képes kezelni a jövőbeli népességcsökkenés és az elöregedés által jelentett kihívásokat.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

GÁBOS 2005 GÁBOS András: *A magyar családtámogatási rendszer termékenységi hatásai* (doktori disszertáció), Budapesti Corvinus Egyetem, 2005, *phd.lib.uni-corvinus.hu* = goo.gl/zyY4kD

GÁL–GÁBOS 2004 GÁL Róbert Iván – GÁBOS András: „Az intergenerációs közjavak termékenységi hatásai: magyarországi eredmények" in KOLOSI Tamás – TÓTH István György – VUKOVICH György (szerk.): *Társadalmi riport 2004,* Budapest, TÁRKI, 2004, 165–175, *tarki.hu* = goo.gl/RFk6a6

FÖLDHÁZI 2015 FÖLDHÁZI Erzsébet: „A népesség szerkezete és jövője" in MONOSTORI Judit – ŐRI Péter – SPÉDER Zsolt (szerk.): *Demográfiai portré 2015. Jelentés a magyar népesség helyzetéről,* Budapest, KSH Népességtudományi Kutatóintézet, 2015, 27–40, *demografia.hu* = goo.gl/SIWMyZ

KAPITÁNY 2008 KAPITÁNY Balázs: A gyed-hatás, *Demográfia,* 2008/4., 383–401, *demografia.hu* = goo.gl/p58ilZ

PEW 2015 Pew Research Center: *The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010–2050,* 2015, *pewforum.org* = goo.gl/SugbTK

PEW 2017 Pew Research Center: *The Changing Global Religious Landscape,* 2017, *pewforum.org* = goo.gl/BKfw9q

TOVÁBBI SZAKIRODALOM

Arnstein AASSVE – Francesco C. BILLARI – Zsolt SPÉDER: Societal Transition, Policy Changes and Family Formation: Evidences from Hungary, *Journal of European Population,* 2006/2., 127–152.

ANDORKA Rudolf: Az ormánsági születéskorlátozás története, *Valóság,* 1975/6., 45–61.

ANDORKA Rudolf: *Gyermekszám a fejlett országokban,* Budapest, Gondolat, 1987.

Rudolf ANDORKA – György VUKOVICH: „The Impact of Population Policy on Fertility in Hungary" in *International Population Conference, Florence, 1985,* Liége, International Union for Scientific Study of Population, 1985, 403–412.

BÁLINT Lajos – KOVÁCS Katalin: „Halandóság" in MONOSTORI Judit – ŐRI Péter – SPÉDER Zsolt (szerk.): *Demográfiai portré 2015. Jelentés a magyar népesség helyzetéről,* Budapest, KSH Népességtudományi Kutatóintézet, 2015, 75–94, *demografia.hu* = goo.gl/SIWMyZ

DEMÉNY Pál: „A huszadik század Magyarországának népesedése a nemzetközi összehasonlítások tükrében" in KOVACSICS József (szerk.): *Magyarország történeti demográfiája, 896–1995,* Budapest, KSH–MTA, 1997, 379–390.

Tomas FREJKA: Determinants of Family Formation and Childbearing during the Societal Transition in Central and Eastern Europe, *Demographic Research,* 2008/7., 139–170, *demographic-research.org* = goo.gl/uPnlRJ

GÖDRI Irén: „Nemzetközi vándorlás" in MONOSTORI Judit – ŐRI Péter – SPÉDER Zsolt (szerk.): *Demográfiai portré 2015. Jelentés a magyar népesség helyzetéről,* Budapest, KSH Népességtudományi Kutatóintézet, 2015, 187–212, *demografia.hu* = goo.gl/SIWMyZ

IGNITS Györgyi – KAPITÁNY Balázs: A családtámogatások alakulása: célok és eszközök, *Demográfia,* 2006/4., 383–401, *demografia.hu* = goo.gl/JNDCdq

KAPITÁNY Balázs – SPÉDER Zsolt: „Gyermekvállalás" in MONOSTORI Judit – ŐRI Péter – SPÉDER Zsolt (szerk.): *Demográfiai portré 2015. Jelentés a magyar népesség helyzetéről,* Budapest, KSH Népességtudományi Kutatóintézet, 2015, 41–56, *demografia.hu* = goo.gl/SIWMyZ

Angela LUCI-GREULICH – Olivier THÉVENON: The Impact of Family Policies on Fertility Trends in Developed countries, *European Journal of Population,* 2013, 387–416.

Tomáš SOBOTKA: *Postponement of Childbearing and Low Fertility in Europe,* Amszterdam, Dutch University Press, 2004, *rug.nl* = goo.gl/SIltbQ

Gál Róbert Iván

HOZOTT SZALONNÁVAL

A fenntartható nyugdíjrendszer kialakítása

BEVEZETÉS

A felosztó-kirovó nyugdíjrendszer, amilyen a magyar is immár csaknem kizárólagosan, mindig fenntartható. Háborús helyzetektől vagy a pénz működésének megszűnésétől eltekintve mindig vannak bevételei és mindig fizet. Magyarországon a legnehezebb időben sem maradtak ki a nyugdíjak, még csak késések sem fordultak elő. Egy efféle rendszerben tehát a fenntarthatatlanság nem azt jelenti, hogy a rendszer „összeomlik," „elfogy belőle a pénz," minek következtében a mai fiataloknak „már nem lesz nyugdíja". A felosztó-kirovó rendszer fenntarthatatlansága azt jelenti, hogy egyes korosztályok számára jelentősen kedvezőtlenebb feltételeket teremt: ugyanazért az ellátásért többet kell fizetniük vagy ugyanakkora hozzájárulásért csak kisebb ellátást kapnak cserébe.

A magyar nyugdíjrendszer jövőjével kapcsolatban mostanság megjelent előrejelzések ellentmondásosak. A demográfiai folyamatok egyik előrejelzése (Bajkó et al. 2015) szerint a nyugdíjkassza már a 2020-as évek közepén negatívvá válik; a hiány a 2030-as évek közepére, tehát mielőtt a Ratkó-unokák nemzedéke elérné a nyugdíjkorhatárt, már megközelítené az adó- és járulékbevételek 8%-át. Mások (Dekkers et al. 2015) a várható nyugdíjkiadásokat becslik meg, és úgy találják, hogy 2013 és 2060 között ez az érték GDP-arányosan nem fog nőni, sőt 0,1 százalékponttal csökkenni fog. Elemzésük szerint, amely a mikroszimuláció módszerére épül, és így a rendszer összkiadásain túl azok megoszlását is képes előrejelezni, a stabil kiadási szint mögött az időskori szegénység növekvő kockázata húzódik meg. A szegénységi ráta a kiinduló év körülbelül 3%-os szintjéről az időszak végére 10% fölé nőne. A Social Protection Committee és a European Commission közös jelentése (SPC–EC 2015) a kiadási oldalon a Dekkersék által becsült csökkenést erősíti meg, a bevételi oldalon ennél valamivel nagyobb, a GDP 0,3%-ának megfelelő visszaesést vár. Ennek alapján a magyar nyugdíjrendszer Európában a stabilabbak közé tartozik. Az elmúlt évek négy fontosabb nyugdíjintézkedésének hosszú távú hatásait vizsgáló elemzés (Freudenberg–Berki–Reiff 2016) megállapítja, hogy az egyébként

folyamatosan hiányban lévő rendszer egyenlege az intézkedések hatására javult, és egészen körülbelül 2040-ig egyensúlyban is marad. Ezen belül a most zajló korhatáremelés, az emelési folyamat 2022-es befejezte után a mindenkori GDP 1,3%-ával javítja az egyenleget; ehhez évi 0,3-0,4 százalékpontnyi javulást tesz hozzá a korhatár alatti ellátások megszigorítása. A magánnyugdíjpénztári rendszer felszámolása körülbelül 2045-ig javítja az egyenleget, mert a pénztári járulékok a társadalombiztosításba folynak be, utána azonban fordul a kocka, mivel onnantól az első pillér megnövekvő ellátási kötelezettségei felülmúlják a pluszjárulékokat. Végül a Nők 40 program, amelynek keretében a nők negyven szolgálati év után korhatár alatt is elmehetnek nyugdíjba, átlagosan 0,5 százalékpontnyi egyensúlyromlást okoz.

A fenntarthatósági válságot egy mondatban így szokás összefoglalni: egyre kevesebb járulékfizetőnek kell majd eltartania egyre több nyugdíjast. A képlet számlálója (az idősek száma) és nevezője (a munkaképes korúak száma) egymástól függetlenül mozog. Az előbbi azért nő, mert a magasabb életkorokban várható élettartam nő, és a jövőben várhatóan tovább fog nőni; az utóbbi pedig azért csökken, mert a termékenység régóta alacsony és jelenleg is az. Az alábbiakban amellett fogok érvelni, hogy e két folyamat nem végzetes a nyugdíjrendszer és általában a közkiadási rendszer számára. Részben természetes ellensúlyozó folyamatok, részben pedig tudatos felkészülés révén a fenyegető negatív következmények elháríthatók.

A várható élettartam növekedése legalább részben együtt jár az egészségi állapot javulásával. Hogy mennyire, az vita tárgya, de az biztos, hogy függ az egészségügyi rendszer hatékonyságától és az erre fordított erőforrások elosztásától. Az egészségi állapot javulása viszont önmagában csak a foglalkoztathatóság egyik korlátját tolja magasabb életkorokba. Miközben a munkaerőpiaci karrier lehetséges hossza nő, a szakmák életkora, az az időtartam, ameddig egy elsajátított szakértelem eladható, csökken. Ez azonban megint nem olyan kérdés, amelyet ne lehetne kezelni – a képzési rendszert kell hozzáalakítani. Röviden: a magasabb életkorokban várható élettartam növekedéséből fakadó probléma kezelhető korhatáremeléssel, ha ennek a feltételei megvannak. A feltételek pedig az időben megtett beruházások az emberi tőke terén (elsősorban az egészségügyi és oktatási kiadások), ami nem meglepő egy emberi tőkével fedezett (felosztó-kirovó) nyugdíjrendszernél. Ez egyben arra is rávilágít, hogy a nyugdíjrendszer mai problémáinak nagy része a múltban keresendő, jövőbeli problémáit pedig többnyire közelmúltbeli és mai lépéseinkkel okozzuk.

Természetesen nem kizárólag. A nyugdíjrendszert a rendszeren belül is meg lehet károsítani, például megalapozatlan és fenntarthatatlan kifizetésekkel, mégis a legtöbb gond a nyugdíjrendszeren kívül keletkezik és ott is kell megoldani. A politikai kitettséggel külön szakaszban foglalkozom.

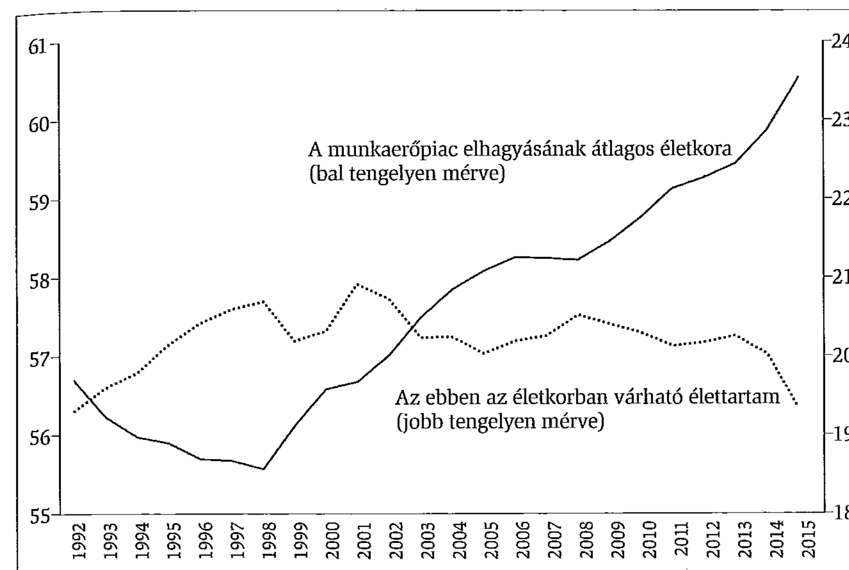
A másik folyamat – a képlet nevezője –, a csökkenő termékenység, miközben aláássa a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer jövőbeli járulékalapját (az emberitőke-fedezetet), egyúttal lehetőséget teremt fizikai tőke felhalmozására. A fizikai tőke fogalma e tanulmányban minden olyan tőkefajtát lefed, amely nem emberi tőke. Azt az időt, amit nem fordítanak gyermeknevelésre, többletmunkára lehet fordítani – ez elsősorban a női munkavállalásban mutatkozik meg. Azt a pénzt, amit így keresnek és azt, amit nem költenek gyermekekre, meg lehet takarítani. Azok a mindennaposan megjelenő újságcikkek, blogposztok és hírnek álcázott hirdetések, amelyek azzal riogatnak, hogy az állam cserben fogja hagyni a járulékfizetőket, akiknek tehát növelniük kell megtakarításaikat, nem mondanak mást, mint hogy választani kell az emberitőke-fedezet és a fizikaitőke-fedezet között. Nem az állam fogja cserbenhagyni a jövő nyugdíjasait, hanem ők maguk döntenek úgy, hogy nem használják ki a gyermeknevelésben rejlő tőkefelhalmozási lehetőséget, amikor még megtehetnék. A termékeny kor lezárultával viszont valóban nem marad más választás, mint a fizikai tőke felhalmozása – vagy az időskori szegénység.

Ezúttal is szükség van pontosításra. A járulékfedezet jövőbeni alakulásában a biztosítottak nem egyforma mértékben vesznek részt. Szerepük kis részben azon múlik, hogy mennyi adót fizetnek be, amelyből aztán a kormány emberitőke-beruházásokra költhet, sokkal nagyobb részben azonban azon, hogy hány gyermeket nevelnek fel és miként iskoláztatják őket. A jövőbeni járulékfedezetet túlnyomórészt a családok alakítják ki; a nyugdíjrendszer csak lefölözi ennek a munkának az eredményét. Úgy igazságos tehát, hogy annak, aki kevesebbet tett az emberitőke-fedezet felépítéséért, annak több fizikai tőkét kelljen felhalmoznia ugyanahhoz a nyugdíjhoz.

Az alábbiakban a fenti gondolatmenetet követem. A következő szakaszban a korhatár felemelhetőségével foglalkozom, majd kitérek a nyugdíjrendszer politikai kitettségének kérdésére, és röviden ismertetek egy lehetséges megoldási javaslatot. A gondolatmenet fő vonalára visszatérve a negyedik szakaszban a fizikaitőke-fedezet felépítésével foglalkozom, végül pedig azzal, hogy ezt a folyamatot miként célszerű összefűzni az emberitőke-fedezet kialakításával.

A KORHATÁR EMELHETŐSÉGE

A korhatár emelése ideális eszköze a bevételek és kiadások összhangba hozásának. Könnyebben kivitelezhető, mint a járulékemelés vagy a járadékcsökkentés. Előre tervezhető, sőt a születéskor várható élettartamhoz vagy az életből még hátralévő élettartamhoz kötve automatizálható is. (Az életből még hátralévő élettartam az angol *prospective age* fordítása. Ez a fo-



1. ÁBRA • *Átlagos életkor a munkaerőpiac elhagyásakor és az ebben az életkorban várható élettartam naptári évenként, 1992–2015*

Forrás: saját számítás

galom nem „lentről felfelé", a születéstől vagy egy adott életkortól adja össze a korspecifikus halálozási rátákat, hanem „fentről lefelé", a magasabb életkoroktól, lásd SANDERSON–SCHERBOV 2005.) Korlátlanul mégsem alkalmazható. Hiába emelnénk a korhatárt máról holnapra 80 évre, ezáltal csak a jóléti rendszer más területére exportálnánk a problémát, nem oldanánk meg. A korhatár csak addig az életkorig emelhető, ameddig az idősebb munkavállalási korúak foglalkoztathatók.

A közelmúltbéli magyar tapasztalat kedvező. Az 1. ábrán látható a munkaerőpiac elhagyásának átlagos életkora naptári évenként (az ábrán folytonos vonallal jelölve, a baloldali tengelyen mérve). A továbbiakban tényleges korhatárnak és kilépési életkornak is fogom nevezni. A becslés Denis Latulippe módszere szerint készült (LATULIPPE 1996). A létszámokkal és aktivitási rátákkal súlyozott életkorokra épülő eljárást kifejezetten az ötéves bontású OECD munkaerőpiaci statisztikákra fejlesztették ki. Az ötéves csoportosítás kismértékű pontatlanságot visz a módszerbe. Latulippe eljárása az Eurostattól eltérő eredményt ad. Utóbbi éves aktivitási rátákra és egy erre a célra felírt valószínűségi modellre épül (EUROSTAT-ELEMZÉS 2014).

Az ábrán látszik, hogy az 1990-es évek elején a foglalkoztatási válság lefelé tolta a tényleges korhatárt egészen az 1998-as mélypontig. Azóta azonban a korhatár alatti ellátások megszigorítása és a korhatáremelések jelentősen, öt évvel megemelték a kilépési életkort, amely 2015-re elérte a

60,6 évet. Ez azt jelenti, hogy a nők számára a tényleges korhatár több mint másfél évtizeden keresztül évi átlagban négy hónappal nőtt; férfiaknál a növekedés évente átlag három hónap volt. Mindez nem járt együtt az idősebb munkavállalási korúak tömeges munkanélküliségével. Bár a korhatár alatti ellátások csatornáinak jelentős beszűkítése 2012-ben és a 2014-ben elindult új korhatáremelési hullám átmenetileg a fiatalabb korosztályokban mért ráta fölé emelte a munkanélküliséget a 60–64 évesek korcsoportjában, ez sem érint tömegeket. (2016. harmadik negyedévében a munkanélküliségi ráta 4,9% volt a 60–64 éves korcsoportban; ugyanitt a közfoglalkoztatottak aránya a gazdaságilag aktívak között 3,3%-ra tehető.*)

Az ábra másik görbéje azt mutatja, hogy mennyi volt a kilépőknek a kilépéskor várható hátralévő élettartama (pontozott vonallal jelölve, a jobboldali tengelyen mérve; a két tengely el van csúsztatva, de léptékük azonos, így a görbék meredeksége szabad szemmel is összevethető). Látható, hogy miközben a tényleges korhatár gyorsan nőtt, az ezen a ponton mért várható élettartam jóformán változatlanul húsz és egynegyed év körül ingadozott; az idősor két végpontján mért érték gyakorlatilag megegyezik. Az emelkedő kilépési életkor ellensúlyozta a szintén emelkedő várható élettartamokat (ez alatt az idő alatt a 60 éves életkorban várható élettartam 2,7, a 65 éves korban várható élettartam 2,3 évvel nőtt).

A tényleges korhatár emelkedése nyilván nem független attól, hogy azok, akik 1998-ban léptek ki a munkaerőpiacról, mások voltak, mint azok, akik 2016-ban. Az 1. táblázat felső mezejében bemutatom a kilépési életkorban lévő korcsoport iskolai végzettség szerinti összetételének változását. 1997-ben, az idősor kezdetekor az 55–64 évesek mindössze 8%-ának volt diplomája vagy felsőfokú szakképesítése és további 20%-a rendelkezett középfokú végzettséggel. Tíz évvel később a felsőfokú papírral rendelkezők aránya már kétszer ekkora volt ugyanebben az életkori kategóriában. 2016-ban pedig már öt emberből négynek volt legalább középfokú végzettsége a megfelelő életkorúak között.

A táblázat alsó mezeje a fiatalabb korosztályok iskolai végzettségét mutatja 2016-ban. Látható, hogy azoknak a népes korosztályoknak a tagjai, a Ratkó-unokák, akik 2035 után érik el a mai korhatárt, még iskolázottabbak. Körükben a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya kétszer akkora, mint a mai 55–64 évesek között. Hogy ez pontosan mekkora kilépési életkorral párosítható, csak olyan további számítások nyomán jelezhető előre legalább valamelyest meggyőzően, amilyenek Magyarországról még nem készültek. Azt a kijelentést azonban megkockáztathatjuk, hogy a kilépési életkor változtatható, és ez a változtathatóság nem független a korhatárra érkező korosztályok egyre magasabb iskolai végzettségétől.

* Köszönettel tartozom Köllő Jánosnak a közfoglalkoztatottak korszerkezetére vonatkozó információért.

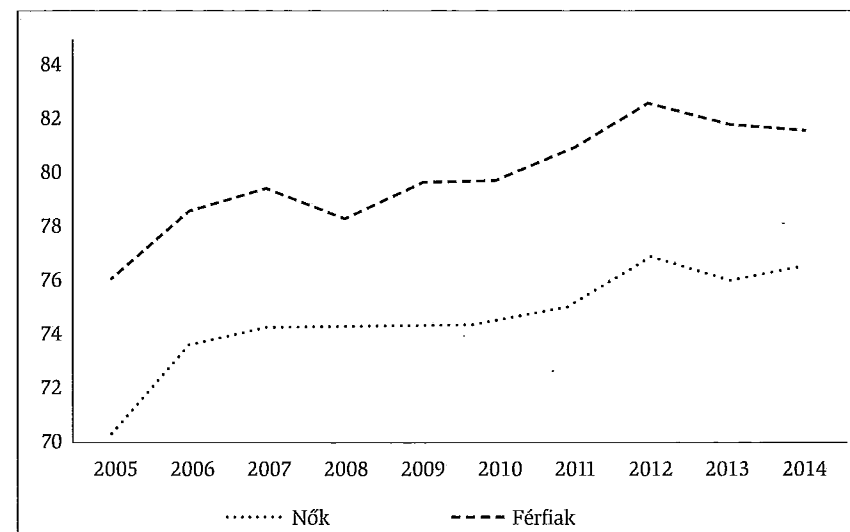
1. TÁBLÁZAT • *Az 55–64 évesek iskolázottsága különböző időpontokban és a fiatalabb korcsoportok iskolázottsága az ISCED-kódok szerint, 2016-ban*

	0–2	3–4	5–8	Összesen
		55–64 évesek		
1997	72	20	8	100
2007	32	53	16	100
2016	22	61	17	100
		Fiatalabb korcsoportok, 2016		
25–34	15	55	31	100
35–44	14	53	33	100
45–54	17	62	21	100

ISCED-kódok: 0–2: középfokú végzettségnél alacsonyabb, 3–4: középfokú végzettség, 5–8: felsőfokú végzettség

Forrás: EUROSTAT: *Population by educational...* 2017

Ezt a pozitív várakozást megtámogatja az egészségben töltött várható élettartam növekedése is. A 2. ábrán feltüntetett idősorok azt mutatják, hogy a születéskor várható egészségben eltöltött élettartam hány százaléka a születéskor várható teljes élettartamnak. Ha a görbe nő, akkor az egészségben töltött életszakasz gyorsabban nő (vagy lassabban csökken), mint a teljes várható élettartam. Esetünkben az előbbi értelmezés érvényes, mivel 2005



2. ÁBRA • *A születéskor várható egészségben töltött évek a születéskor várható összes év százalékában nemek szerint, 2005–2014*

Forrás: EUROSTAT: *Healthy life...* 2017

és 2014 között a teljes várható élettartam a nők esetében 2,2, a férfiaknál 3,6 évvel nőtt, az egészségben eltöltött várható élettartam viszont rendre 6,5, illetve 6,7 évvel.

Az egészségben eltöltött várható élettartam előrejelzése kockázatos vállalkozás. Annál is inkább, mert, szemben a növekvő képzettség trendjével, nem általános. Az Európai Unió egészében ugyanebben az időszakban nemhogy nem javult ilyen mértékben, hanem kismértékben még romlott is ez az arányszám. Tehát ismét egy óvatosan megfogalmazott következtetéssel kell beérnünk: mivel az egészségi állapot javulása együtt jár a foglalkoztathatóság felső korhatárának kitolódásával, az egészségi állapot pedig függ az ellátórendszer teljesítményétől, a kilépési életkor nem adottság. Közpolitikai eszközökkel tág határok között változtatható.

A szakasz lezárásaképp a fenti megállapításokhoz egy közvetlen közpolitikai javaslat is kapcsolható. A kilépési életkor Magyarországon, a nemzetközi trendhez illeszkedve, az ezredforduló óta gyorsan nő. Okkal számíthatunk arra, hogy e növekedés folytatódhat, mert az elmúlt másfél évtized oktatási dinamikája és az egészségügy hatékonyságának növekedése ezt lehetővé teszi. Ahhoz, hogy ez a folyamat ténylegesen végbemenjen, észszerű megszüntetni a jogszabályban rögzített korhatár merevségét és valamilyen külső demográfiai vagy kombinált demográfiai és munkaerőpiaci mutatóhoz kötni. Efféle külső mutató lehet a születéskor vagy egy későbbi életkorban átlagosan várható élettartam valamilyen függvénye; a hátralévő élettartam vagy annak valamilyen függvénye; a nyugdíjban töltött átlagos várható időtartam, vagy pedig más mutató. Az indikátor értékének kiválasztásában pedig morális elvek alkalmazhatók (például hogy a nyugdíjban töltött átlagos várható időtartam és a munkában töltött átlagos időtartam aránya ugyanaz legyen minden korosztályra nézve, vagy ennél összetettebb elvek).

A NYUGDÍJRENDSZER POLITIKAI KITETTSÉGÉNEK CSÖKKENTÉSE

A hosszú távú pénzügyi egyensúly tehát megoldható: az emberitőke-fedezetre épülő, más néven felosztó-kirovó rendszerekben emberitőke-beruházásokkal, vagy ha az érintettek ezt elmulasztják, vagy tudatosan mást választanak, fizikai tőke felhalmozásával és ezáltal vegyes rendszer kialakításával. Utóbbiról a következő szakaszban lesz szó. Előzőleg azonban kitérek a nyugdíjrendszer politikai kitettségére, és arra, hogy ezt miként lehet enyhíteni.

Egyszerű ugyanis nyugdíjreformot tervezni, keresztülvinni azonban annál nehezebb. Kedvezményeket könnyű adni, mivel a politikai haszon azonnal jelentkezik, a költségek zöme viszont csak hosszú távon merül fel.

Olyan intézkedéseket viszont, amelyek érdeksérelemmel járnak, annál nehezebb elfogadtatni, épp a költségek és hasznok felmerülésének fordított sorrendje miatt. Sokak szemében ez a mechanizmus, kiegészülve néhány további tényezővel (idősödő korszerkezet, az idős választók átlagosnál magasabb részvételi aránya a választásokon, a hasznok koncentráltsága a költségek diffúz voltával szemben) egészen végzetes: az idős választók egyre nagyobb szeletet hasítanak ki maguknak a közkiadásokból, végérvényesen kiszárítva ezzel a gazdasági növekedés forrásait.

A politikai kitettség ezen alapmechanizmusának működése lépten-nyomon tetten érhető, bár hatása gyengébb, mint gondolni szokás. A nyugdíjrendszer és általában a közkiadási rendszer túlköltése csak szélsőséges esetekben okoz visszafordíthatatlan torzulásokat, mert a legtöbb nemzet képes a korrekcióra még az összeomlás előtt. Így a következmény nem annyira a hosszú távú növekedési trend megtörése, mint inkább szakaszossá tétele. A hatás tehát nem általánosságban a jövő nemzedékekre nézve káros, mint inkább egyes korosztályokra nézve, azokra, amelyeknek tagjai balszerencséjükre rosszkor vannak rossz helyen, amikor a nyugdíjrendszert megint egyszer szanálni kell.

Az efféle szakaszos és durva korrekciókat simább és kevésbé fájdalmas átmenetekre lehet kicserélni automatizmusok beépítése révén, amelyek megnehezítik a rövid távú politikai haszonszerzés által motivált hosszú távú károk okozását és lehetővé teszi a folyamatos alkalmazkodást. Egy példával mutatom be, hogy mire gondolok. A svéd nyugdíjrendszer az ún. eszmei tőkeszámlás (a szakmai zsargonban NDC) nyugdíjrendszerek mintapéldája. A befizetett járulékokat egyéni számlákon jóváírják, a munkaerőpiaci környezet változásait tükröző eszmei kamatlábbal évente kamatoztatják, majd a korhatár elérésekor az így felhalmozott eszmei tőkét életjáradékra (nyugdíjra) váltják. A nyugdíjak a bérekkel indexálódnak. A rendszerben azonban van egy bizonytalansági tényező: az élettartam folyamatos növekedése miatt a nyugdíjba vonuló kohorszok (az azonos évben születettek csoportjai) tényleges nyugdíjaskarrierje rendszerint hosszabb, mint amit a korhatár elérésekor várható élettartam előre jelez. Annak érdekében, hogy a rendszer egyensúlya ne borulhasson fel és ne legyen szükség politikai beavatkozásra, a társadalombiztosítás szakértői kidolgoztak egy automatikus kiegyenlítő mechanizmust, amely külső beavatkozás nélkül lecsökkenti az eszmei kamatlábat és a nyugdíjindexet egyaránt, ha ezt a rendszer hosszú távú egyensúlya megkívánja. A szóban forgó mechanizmus egy képletsor, amely a nyugdíjtörvény egyik mellékletében található. Ehhez hasonló, bár részleteiket tekintve sokban eltérő kiegyenlítő mechanizmusokat más országok is alkalmaznak, például a kanadaiak, a németek, a finnek, az olaszok és mások.

A magyar szabályozásnak is van automatikusan működő darabja, még ha az nem szavatolja is a rendszer egyensúlyát. Nevezetesen, az állandó

politikai csatározásokat elkerülendő, a nyugdíjemeléseket a jogszabály a nyugdíjas fogyasztói kosár árindexéhez köti. Ez is kivesz valamennyi rövid távú nyomást a nyugdíjrendszerből. Ha nem lenne, és a nyugdíjemeléseket évről évre az Országgyűlésnek kellene meghatároznia, hamarosan elszaladna nyugdíjköltségvetés.

Technikailag az automatikus szabályozás azt jelenti, hogy sarokszámok (például kötött járulékmérték, rögzített nyugdíjkorhatár, fix járadékmegállapítási szabályok és indexszabály) helyett olyan algoritmusokat kell beépíteni a jogszabályokba, amelyek lehetővé teszik a rendszer automatikus, külső beavatkozás nélküli alkalmazkodását a körülmények előre látható és váratlan változásaira. A beépített algoritmus a következőképp működik. Felírjuk a rendszer hosszú távú egyensúlyának képletét a meglévő intézményrendszer figyelembevételével, és kijelölünk egy vagy több (nem sok) paramétert, amely reagál arra, ha a rendszer kibillen az egyensúlyból. Efféle paraméter lehet egyebek mellett a járulékmérték, a korhatár vagy az ellátások szintje. A beépítendő automatizmusok pontos listáját és részleteit természetesen további gondolkodásnak kell megelőznie. Itt most csupán ahhoz kívánok támpontot adni, hogy minek alapján döntsük el, melyek legyenek a változó és melyek a nem változó elemek. Elsősorban két szempontot emelek ki: a komponensek alakításában mutatkozó mozgásszabadságot (mennyire szabad a szabályozó a szóban forgó komponens alakításában, azaz milyen mértékben korlátozzák külső, nem befolyásolható tényezők) és mennyire koncentráltak a hatások kohorszok szerint.

Járulékoldalon a járulékmérték alakításának külső korlátja a nemzetközi adóverseny. Amennyiben a rövid távú egyensúly megteremtéséhez szükséges alkalmazkodást a járulékok emelésével kívánjuk elérni, számolnunk kell azzal, hogy a járulékemelés egy ponton túl tőkekivonással vagy legalábbis a tőkebeáramlás visszaesésével járhat együtt. További mérlegelendő szempont a járulékmérték és a gazdaság informalitása közötti összefüggés. Magasabb járulékok több gazdasági szereplőt kényszerítenek arra, hogy járulékelkerülő technikákat alkalmazzon vagy csaljon. Ez a folyamat ráadásul a tapasztalat szerint nem szimmetrikus: a járulékok újbóli csökkentése nem ugyanannyi szereplőt terel vissza a járulékfizetők közé, mint amennyit a korábbi járulékemelés kiszorított. Ugyanakkor, korlátok között, a járulékmérték alkalmas lehet arra, hogy az egyensúlyi alkalmazkodás egy részét átvegye.

A járulékalap bővítése, a járulékelkerülés csökkentése, a járulékfizetők közötti tényleges járulékmérték szóródásának csökkentése a nyugdíjrendszer stabilizálásának egyik kiemelkedően fontos terepe. Ugyanakkor a járulékalap alakítása (a járulékfizetésre kötelezett jövedelemforrások listájának vagy a járulékbehajtás szigorúságának változtatása) nyilvánvalóan nem olyan paraméter, amelynek algoritmusát meg lehet adni a törvényben. A járulékmérték azonban összekapcsolható a járulékalap bővülésével. Amilyen mértékben sikerül járulékfizetővé tenni a korábban járulékelkerülő kereseteket, olyan mértékben csökkenthető a járulék mértéke mindenkire nézve.

A döntéshozó a legnagyobb szabadságot a korhatár emelésénél élvezi, mivel, mint erről az előző szakaszban már volt szó; a külső akadály, amely ennek a mozgásnak korlátot szab, viszonylag rugalmas. A szóban forgó akadály az idősebb munkavállalók alkalmazhatósága, ez pedig a már korábban megtett, de a nyugdíjrendszer tartalékai közt soha fel nem sorolt múltbéli emberitőke-beruházások miatt jelenleg is folyamatosan emelhető, és észszerű közpolitikai csomag révén a jövőben is fenntartható.

Az egyensúlyi alkalmazkodás további lehetséges paramétere az ellátások szintje, amely érvényesíthető a nyugdíj-megállapítási szabályban (új nyugdíjak) vagy az indexszabályban. Politikai kivitelezhetőség szempontjából a járadékcsökkentés a legkritikusabb.

Kövér esztendőkben az automatikus szabályozás segít a politikai szereplőknek, hogy ellenállhassanak a túlköltekezési nyomásnak. A rövid életű 13. havi nyugdíjat, amelyet annak a politikai erőnek kellett visszavonnia, amelyik bevezette, nem lehetett volna bevezetni, ha lett volna olyan mechanizmus, amely a nyilvánvaló nyertesek mellett megmutatta volna a költségviselőket is. Szűk esztendőkben, mint amilyenek a demográfiai átmenet következő évtizedeiben várnak ránk, az algoritmusok kiveszik a népszerűtlen intézkedések meghozatalának terhét a közvetlenül választott testületek kezéből.

FEDEZET FIZIKAI TŐKÉBEN

Az 1955-ben, az első Ratkó-hullám közepén született nők 40 éves korukig átlagosan 1,92 gyermeket hoztak világra, és ez az érték 45 éves korukra már alig emelkedett (1,93-ra nőtt végül). Az 1975-ösök, a Ratkó-unokák legnépesebb évjárata, 40 éves korukig jóval kevesebb, összesen fejenként 1,62 gyermeket szültek. Ez még ha nőni is fog valamelyest a kitolódó szülési életkor miatt, szinte bizonyosan jócskán el fog maradni az előző generáció befejezett termékenységétől. Az első Ratkó-nemzedéket még követte egy második, a Ratkó-unokáké; nincs azonban harmadik kitüremkedés a magyar korfán, nincsenek Ratkó-dédunokák.

Ráadásul ezeket az értékeket nem a népesség reprodukciójához szükséges 2,1-hez kell hasonlítani, mert a manapság szokásos hosszúságú nyugdíjaskarrierhez – a manapság szokásos helyettesítési hányados és a manapság elfogadhatónak tartott járulékmérték mellett – ennél magasabb eltartó/eltartott arányra van szükség. Egy negyven ország közkiadási rendszerének, munkaerőpiacának és fogyasztásának korszerkezetét vizsgáló kutatásban

(LEE–MASON et al. 2014) kiszámították az optimális termékenység mértékét. Azt találták, hogy szegény országokban, mint amilyen Etiópia vagy India, ahol közegészségügyi rendszer csak foltokban, nyugdíjrendszer pedig még úgy sem működik, 1 körüli termékenységi ráta mellett, azaz jóval a reprodukciós szint alatt optimálisak az állam kiadásai és bevételei. A felső-közepes jövedelmű, illetve a gazdag nemzetek csoportjaiban viszont ugyanez az érték majdnem 3 (rendre 2,96 és 2,94). Ezekben az országokban a közkiadási rendszerek, korszerkezetüknél fogva, csak növekvő népességben működnek jól. Magyarországra a számítás 2,58-as értéket adott, jóval többet, mint a fent bemutatott kohorsztermékenységek.

Ezek a számok a teljes közkiadási rendszerre vonatkoznak. Ha elkülönítjük a nyugdíjrendszert, nem várhatunk lényegesen alacsonyabb értéket. Ahhoz, hogy pontosabban megbecsülhessük az elfogadható nyugdíjszínvonalhoz tartozó gyermekszámot, egy sor további változót kell figyelembe vennünk: a várható foglalkoztatottságot, a várható béreket, a járulékterhelés korlátait (a nemzetközi adóversenyt), a korhatárt és a szülők várható élettartamát nyugdíjas korukban. Amikor a napi szinten megjelenő riasztások jelzik, hogy adott járulékfizetői és járadékos korszerkezet mellett húsz vagy huszonöt év múlva nem lesz elég járulékfizető, akkor erre a bonyolult összefüggésre utalnak – és a lényeget tekintve igazuk is van.

E tanulmány ennél optimistább, mivel a járulékfizetés és a járadékhúzás korprofiljait nem tekinti adottságnak (lásd fent a második szakaszt). Sőt, itt röviden amellett próbálok érvelni, hogy a mozgástér még ennél is nagyobb. Ha a mai fiatalabb évjáratok el akarják kerülni az időskori szegénységet és nem akarnak sokkal tovább dolgozni, mint a szüleik, még mindig van egy lehetőségük: a fizikai tőke felhalmozása. Ehhez ráadásul erőforrásaik is vannak, épp abból adódóan, ami miatt egyébként tovább kellene dolgozniuk vagy a szegénység réme fenyegetné őket: az alacsony termékenység miatt.

A mai fiatalok idős korukban akkor lesznek valóban szegények vagy akkor kell nagyon sokáig dolgozniuk, ha a gyermeknevelésen megspórolt erőforrásaikat, idejüket és pénzüket szabadidőre és fogyasztásra fordítják. A következő járulékfizetői nemzedék emberi tőkéjének előállítása jelentős beruházás. A gyermeknevelés sok munkával, elsősorban nem fizetett háztartási munkával jár és sokba kerül. Ha az alacsony termékenységű évjáratok a felszabaduló idejüket többletmunkára és így többletjövedelem szerzésére fordítják, és e többletjövedelmet, továbbá az el nem vállalt gyermekeken megspórolt pénzüket megtakarítják, akkor elkerülhetik az időskori szegénységet. Ha nem végeznek kisebb értékű munkát (beleértve a nem fizetett háztartási munka értékét is – erre a következő szakaszban visszatérek) és nem fogyasztanak többet, mint akkor tennék, ha az időskori jövedelembiztonsághoz szükséges számú gyermekük lenne és azokra kellő figyelmet fordítanának, akkor meglesz az az erőforrásuk, amiből az elkerülhetetlenül csökkenő „állami" nyugdíjukat ki tudják egészíteni. Még egyszerűbben: az időskorra két úton is fel lehet készülni: a következő nemzedék emberi tőkéjébe invesztálva vagy fizikai tőke felhalmozásával. Ez utóbbi lehetőség pedig még akkor is nyitva áll, amikor egy korosztály kifutott termékeny éveiből.

Az a mechanizmus, amire ezt az optimista következtetést építem, nem specifikusan magyar. Mindenütt működhet, bár hozzá kell tenni, távolról sem automatikus a működése, ahol a második demográfiai átmenetre jellemző folyamat, azon belül is a visszaeső termékenység jellemző. Eredményét második demográfiai osztaléknak nevezi a szakirodalom (lásd MASON–LEE 2007 és PRSKAWETZ–SAMBT 2014). Az első demográfiai osztalék annak köszönhető, hogy a visszaeső termékenység miatt átmenetileg megnő az aktív korú népesség aránya. A csökkenő gyermeklétszám kevesebb munkaerőt köt le. Ha ez az aktív korú létszámtöbblet elfogadhatóan működő intézményekkel (oktatás, egészségügy, munkaerőpiac, közigazgatás, jogrendszer) találkozik, megjelenése a munka világában gazdasági növekedést eredményez. Magyarországon a két Ratkó-nemzedék hasonló lökést adott a növekedésnek, először a 1970-es évek második felében, majd újra 2000 körül (PRSKAWETZ–SAMBT 2014).

Az első demográfiai osztaléknak azonban sajátja, hogy amikor a népes korosztályok megöregszenek, eltartásuk extra terhet ró az utánuk következőkre, csökkentve ezzel a gazdasági növekedést. A pozitív osztalék korszakát a negatív osztalék korszaka váltja fel. Mi egy efféle jelenséggel nézünk szembe most, hogy a Ratkó-nemzedék elérte a nyugdíjkorhatárt, a bevezetésben ismertetett előrejelzések pedig egy hasonló átmenetet írnak le 2040 körül, amikor a Ratkó-unokák vonulnak majd ki a munkaerőpiacról. Az utóbbi ráadásul rögösebbnek ígérkezik, a szakasz bevezetésében már említett, várhatóan alacsonyabb befejezett termékenység miatt.

Csakhogy az első demográfiai osztalék kiegészíthető egy második osztalékkal. Az alacsonyabb termékenységű korosztályoknál a nagyobb munkajövedelem és a kisebb eltartási kötelezettség miatt több megtakarítható erőforrás marad. Ha ezt realizálják, a demográfiai átmenet nem vezet szükségszerű visszaeséshez, nyugdíjba vonuláskor sem.

A két osztalék közötti döntő különbség, hogy az első kevésbé érzékeny a gazdasági intézmények működésének hatékonyságára. A növekedés többé-kevésbé automatikusan reagál egy demográfiai folyamatra, hacsak – a kirívóan sikertelen intézményrendszer miatt, akkor, ha a kormányzat képtelen megteremteni a minimálisan kiszámítható gazdasági környezetet – nem torkollik katasztrófába, mint ahogy az az arab világban és Közép-Afrikában épp történik. A második osztalék realizálása azonban bizonytalanabb. Meggyőzni az embereket a megtakarítás szükségességéről, még akkor is,

ha tisztában vannak az időskori elszegényedés fenyegetésével, utána pedig meggyőzni őket arról, hogy megtakarításaik biztonságban vannak a tőkepiac szereplőinél, végül pedig ténylegesen megakadályozni a tőkepiaci szereplőket abban, hogy kifosszák ügyfeleiket, sokkal nehezebb feladat, mint a gazdaság alapintézményeinek működtetése.

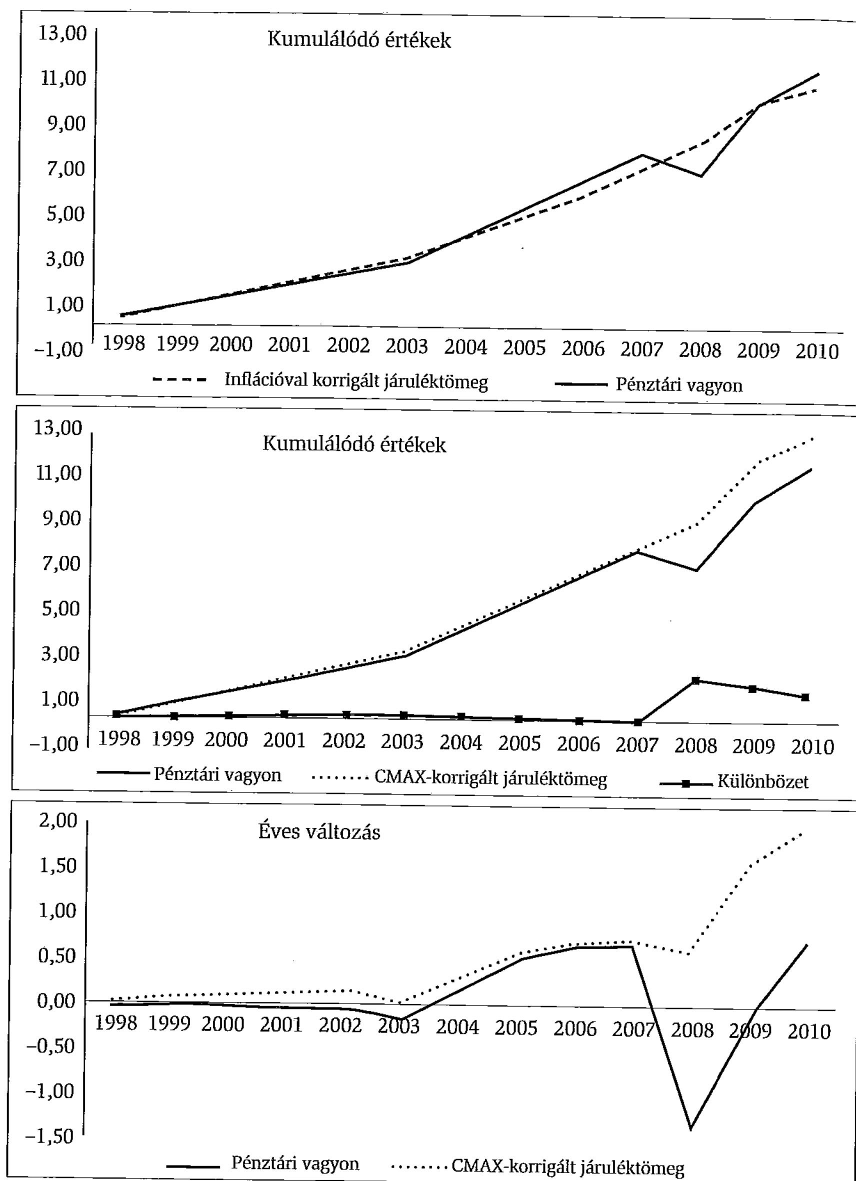
A jelek szerint a magyar intézményrendszer elfogadhatóan működik az első, de kevésbé sikeres a második osztalék realizálása ügyében. A magánnyugdíjpénztári epizód 1998 és 2011 között ezt világosan megmutatta, és nem csupán azzal, hogy a tőkefedezeti pillér felépítése végül is ténylegesen csak egy átmeneti epizód maradt. Nagyjából 1995 és 2015 között a magyar nyugdíjrendszer előtt a demográfiai lehetőség ablaka nyílt ki: a két Ratkó-generáció aktív életkorban volt, és egy nagy generáció sem volt inaktív korban. Az ablak akkor nyílt ki, amikor a Ratkó-unokák munkába álltak, és akkor zárult be, amikor a Ratkó-gyerekek nyugdíjba vonultak. Ezt a periódust fel lehetett volna használni arra, hogy az ország viszonylag fájdalommentesen (azaz viszonylag kis fogyasztásáldozattal) nettó fizikai tőkét halmozzon fel. Erre a magánpénztári rendszer lehetőséget is teremtett volna. Ez a lehetőség azonban nem vált valóra, és nem önmagában azért, mert a végén a tőke nagy részét adósságcsökkentésre kellett fordítani. A demográfiai ablak időszakát nem nettó tőkefelhalmozás jellemezte, hanem extra nyugdíjkifizetések, egy különösen erős politikai nyugdíjciklus és gyors eladósodás.

A 3. ábra három paneljén mutatom be a folyamatot. A felső panelen szaggatott vonal jelzi a pénztárakba befolyó, inflációval korrigált nettó járulékfolyam évről évre kumulálódó értékét. 2010 végére a begyűjtött járuléktömeg az akkori éves GDP 10,7%-ára rúgott. A pénztári vagyon ennél alig volt több, 11,45% (lásd a folytonos vonallal húzott görbét, ugyancsak a felső panelen). A pénztárak sikertelennek bizonyultak. 2011 közepén, 12 és fél évnyi működés után a 2945 milliárd forintnyi átadott vagyonból mindössze 233 milliárd forintot lehetett szétosztani a tagok között reálhozamként. Az ábra ráadásul azt is mutatja, hogy a gyenge eredmény nem pusztán a 2008-as tőzsdeválság következménye volt. Az első hat év során összességében a pénztárak több járulékot gyűjtöttek, mint amennyi abból a tagok számláira került. Az első évek természetesen költségesek, a rendszer felépítése pénzbe került, de a Világbank is jelezte, hogy a működés túl drága (Impavido–Rocha 2006) – ami nem annyira a pénztárak, mint a kormányzat által választott nyilvántartási rendszer hibája volt. Ezenfelül azok a nagyobb pénztárak, amelyek mögött valamilyen nagyobb pénzügyi szervezet állt és a saját cégére bízta a vagyonkezelést, magasabb költségekkel dolgoztak és jellemzően kisebb hozamokat írtak jóvá a tagok számláin, mint azok, amelyek a vagyonkezelőket megversenyeztették (Matits 2006).

A felső panelen a nettó járulékfolyamot inflációval korrigáltam. A középső panelen pontozott vonallal bemutatom ugyanennek a járulékfolyamnak a mindenkori állampapír-kamatokkal korrigált idősorát, amelyhez kollégámmal a CMAX-indexet, a rövid és hosszú távú állampapírok kompozit árfolyamindexét használtuk. Ez egyfajta indikációja annak, hogy mekkora lett volna a pénztári vagyon, ha a pénztárak csak állampapírba fektettek volna (az adminisztrációs költségektől most eltekintve). Az ábra azt mutatja, hogy a gyakorlatilag kockázatmentes, tehát kockázatkezelői ismereteket és tevékenységet nem igénylő portfólió tartása 2010-re az akkori GDP 12,75%-ának megfelelő vagyont, 1,3 százalékpontnyi GDP-vel többet eredményezett volna, mint a ténylegesen összegyűjtött vagyon. A panel két görbéjének különbözete önállóan is szerepel az ábrán. Ez a harmadik görbe világosan mutatja, hogy nem volt egy olyan év sem, amikor a pénztári vagyon meghaladta volna a pénztárakba befolyt járuléktömegből vásárolható CMAX-indexált portfólió értékét. Igaz, a különbözet 2007-ig minimális; negatív nullának szokás az ilyet nevezni. Ha levonnánk a pénztárak adminisztratív költségeit, pozitív nullát kapnánk, de semmiképpen nem számottevő nyereséget.

A CMAX-indexált görbének ráadásul van egy másik lehetséges interpretációja. Mivel a pénztártagok nem fizettek extra járulékot, a számláikon gyűlő pénz hiányzott a társadalombiztosításból; a központi költségvetésnek kellett kipótolnia. Ennek forrása lehetett volna különadó vagy speciális kiadáscsökkentés; optimális esetben olyan, amit csak a pénztártagok fizettek volna vagy csak az ő fogyasztásukat terhelte volna. Az átmenet azonban nálunk nem járt együtt megpántlikázott adókivetéssel vagy kiadáscsökkentéssel, ami felveti annak lehetőségét, hogy az átmenet finanszírozása államadósságból történt. A középső panel pontozott vonallal jelzett görbéje így azt is mutatja, hogy mennyibe kerülhetett a pénztári tőkefelhalmozás az államnak, amennyiben az átmenet valóban kizárólag adósságfinanszírozású volt. Ebből a szemszögből nézve a tőkefelhalmozási kísérlet különösen sikertelennek mutatkozik: nem pusztán gyengék voltak az eredmények, hanem nagyobb adósság gyűlt össze az egyik oldalon, mint amennyi tőke felhalmozódott a másikon.

Az alsó panelen ezt a folyamatot mutatom be közelebbről, kumulált értékek helyett éves változásokat vizsgálva. Itt a 2007 utáni folyamatok az érdekesek. 2008-ban a tőzsdeválság során a pénztárak vagyonának jelentős része elveszett. Sokkal kisebb lett volna a veszteség, ha a portfólió valóban állampapírokban feküdt volna. Hogy ez nem így volt, abban nem csak a pénztárak voltak ludasak. A Világbank már említett jelentése, utalva arra, hogy egy adósságból finanszírozott feltőkésítést nincs értelme állampapírokba fektetni, nagyobb kockázatvállalás kikényszerítését javasolta a pénzügyi kormányzatnak. Rossz ütemérzékkel erre épp 2008-ban került sor.



3. ÁBRA • *A magánpénztári vagyon és az inflációval, illetve az állampapírindexszel korrigált magánpénztári járuléktömeg, kumulált értékek és éves változások a mindenkori GDP százalékában, 1998–2010*

Forrás: adatok – PSZÁF és jogutódja, ONYF, ÁKK, számítások – Rézmovits Ádám és a szerző*

* Köszönettel tartozom Rézmovits Ádámnak, aki az ábra elkészítéséhez használt indikátorokkal kapcsolatban hozzáértő tanácsaival, a kalkuláció során pedig konkrét számításokkal is segítségemre volt.

Más megfogalmazásban viszont azt mondhatjuk, hogy miközben a pénztári vagyon 2008-ban jelentősen visszaesett, a vele szemben felhalmozódó államadósság jóformán változatlan maradt. Az átállási folyamat egyenlege hirtelen lezuhant a nulla körüli értékről a mélyen negatív tartományba. 2009-ben viszont a megemelkedő kamatok miatt az államadósság kis híján ugyanolyan ütemben nőtt, mint a pénztári állomány. Így, miközben a pénztári vagyon két év leforgása alatt regenerálódott, a másik oldalon gyűlő államadósság a kedvezőtlen kamatkörnyezetben ugyancsak gyorsan nőtt, a negatív egyenleg tehát csak lassan javult. Így a pénztári szektor felszámolása, ha nem is a legrosszabbkor, de mindenképpen rossz pillanatban történt, amikor a veszteség igen magas volt.

Ezt a veszteséget tovább fokozta, hogy bár a szektor bezárásának indoka az átmenet finanszírozása során felgyűlt államadósság volt, a Nyugdíjreform Alapba visszakerülő összegnek csupán háromnegyedét fordították ténylegesen adósságcsökkentésre (vagy tartották meg állami tulajdonban), egynegyedét vagy az aktuális költségvetési hiány betömésére használták, vagy szétosztották a tagok között.

A magánnyugdíjpénztári epizód a pénz- és tőkepiacok szabályozásának hiányosságaira utal. A pénzügyi kormányzat más területeken sem volt különösen sikeres – gondoljunk csak a deviza alapon elszámolt lakáshitelekre. Ahhoz, hogy a magyar társadalom a második Ratkó-hullám második demográfiai osztalékát képes legyen realizálni, nem annyira nyugdíjreformra van szükség – annak kereteit nem nehéz kidolgozni –, mint inkább a pénz- és tőkepiac megbízhatóságának és hatékonyságának növelésére.

EMBERI TŐKE ÉS FIZIKAI TŐKE: A KÉTFÉLE FEDEZET ÖSSZEILLESZTÉSE

A bevezetésben már jelzett gondolatmenet szerint amellett érvelek, hogy a társadalom korszerkezetének változása, az idősödés, bár kihívást jelent, amire reagálni kell, nem maga a végzet. A már korábban felhalmozott, de az előrejelzésekben általában elhanyagolt emberi tőke miatt okunk van feltételezni, hogy az idősödő társadalomban az idős kor később fog kezdődni, mint ma, ahogy ma is később kezdődik, mint a múltban. Továbbá a társadalom idősödésének másik forrása, az alacsony termékenység kitágítja az időskori biztonság megteremtésének alternatív csatornáját, a fizikai tőke felhalmozásának lehetőségét. Akinek kevesebb gyermeke van, többet tud keresni és félretenni.

Az utolsó szakaszban egy olyan további javaslatot ismertetek, amely a két felkészülési utat, a jövőbeni járulékfizetők járulékfizetési kapacitásának felépítését, valamint a fizikai vagyon felhalmozását az egyén szintjén is kombinálja, nem csak korosztályok szintjén, mint a fentiekben. Ehelyütt

csupán röviden összefoglalom, amit két szerzőtársammal már részletesebben is megírtunk a gyermeknevelésre épülő nyugdíj-megállapításról szóló javaslatunkban (BANYÁR–GÁL–MÉSZÁROS 2016).

A felosztó-kirovó nyugdíjrendszert szokás fedezetlennek tekinteni, amelynek működését, éppúgy, mint a pénzét, a kormányzati elkötelezettség (és a végtelen időperspektíva) garantálja. Valójában persze a kifizethető nyugdíjak a jogszabályoktól és a kormányzati kötelezettségvállalástól függetlenül azon múlnak, hogy van-e elég járulékfizető korú, ha van, egészségi állapotuk engedi-e, hogy dolgozzanak, és van-e olyan képzettségük, amivel munkát találnak. Vagyis hogy rendelkezésre áll-e elegendő járulékfizető képesség, kis leegyszerűsítéssel emberi tőke. Ez a megállapítás tulajdonképpen magától értetődő. Ezért először röviden azt tisztázom, hogy egy ennyire nyilvánvaló kijelentés miért nem rögzült a szakirodalomban a mai napig, és miért van még mindig használatban a fedezetlen nyugdíjrendszer kifejezés.

Az 1930-as évek eleji gazdasági válság és a világháborús pusztítások kézzelfoghatóvá tették a fizikai tőkével fedezett nyugdíjrendszer sérülékenységét és elvezettek a felosztó-kirovó rendszerek kidolgozásához. E rendszerek utólagos elméleti megalapozása Samuelson úttörő tanulmányához köthető (1958). Samuelson azt igazolja, hogy a kormányzati elkötelezettségbe vetett bizalom és a kellően hosszú időperspektíva elegendő egy fizikai tőke felhalmozása nélküli nyugdíjrendszer működéséhez. Mind a szerző, mind kortárs olvasói számára az írás kontextusa a piac *versus* állam vita. Samuelson az erős állam mellett érvel, kimutatván, hogy az időskori jövedelembiztonság garantálásához nincs szükség tőkepiacra, elég az állam. Ez okozza, hogy mind követői, mind ellenzői számára lényegtelen, hogy a modellben az új generációk belépése a nyugdíjrendszerbe exogén. Az új belépők születése és felnevelésük költségei elintézhetők két egyszerű, a termékenységre és a termelékenységre vonatkozó feltevéssel. A kérdés nem az, hogy miből származnak a jövőben kifizethető nyugdíjak, vagyis hogy miként jön létre a járulékfizető kapacitás. Samuelson számára az a kérdés, hogy a mindegy miből keletkező erőforrásokat milyen intézményrendszer tudja a leghatékonyabban kezelni.

Mindaddig, amíg a rendszer beérési szakaszban van, vagy amíg nem ütközik bele a csökkenő termékenységből fakadó korlátokba, és különösen amíg világossá nem válik, hogy a termékenység csökkenése nem is teljesen független az említett exogenitási feltevéstől, ezt az elméleti egyszerűsítést fenn lehet tartani. A beérési szakasz lezárulta, a termékenység visszaesése azonban elmozdítja a kérdés fókuszát. Az természetesen mindig is nyilvánvaló volt, hogy a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer erőforrásai nem a természet adományai. A mai járulékfizetőket a mai nyugdíjasok nevelték fel; az előbbiek nyugdíját azok fogják kifizetni, akiket ma ők nevelnek. A generá-

ciók közötti két ellentétes irányú transzferlánc, az aktív korúaktól az idősek felé és az aktív korúaktól a gyermekek felé folyó két áramlás elemei nem függetlenek egymástól. Ez az összefüggés azonban csak akkor válik fontossá, amikor az erőforrások elégtelenek lesznek, és a rendszer az új nyugdíjasoknak már csak kedvezőtlenebb feltételeket tud kínálni, mint a régieknek.

Ha viszont a kérdés többé nem az, hogy az állami kötelezettségvállalás helyettesíti-e a tőkefelhalmozást, hanem az, hogy fenntartható-e a rendszer, akkor még fogalmi egyszerűsítésként sem nevezhetjük fedezet nélkülinek a felosztó-kirovó szisztémát. Innentől a különbség nem fedezett vagy fedezetlen, hanem fizikai tőkével vagy emberi tőkével fedezett rendszerek között van.

A gyermeknevelés figyelembevétele mellett az az empirikus állítás szól, hogy minden társadalmi szerepvállalás ellenére a gyermeknevelés – az itteni kontextusnak megfelelően a következő járulékfizetői nemzedék emberi tőkéjének felépítése – nagyobbrészt a szülőkre hárul. Nézzük meg ezt egy kicsit közelebbről. A gyermeknevelés, éppúgy, mint az idősekről való gondoskodás, három tételből áll. Az aktív korúak adót fizetnek, amivel közkiadásokat (egyebek között nyugdíjat, egészségügyet, családtámogatást, oktatást) finanszíroznak; javakat és szolgáltatásokat vásárolnak, amelyeket a velük egy háztartásban élő (sokkal ritkábban más háztartásban élő) rokonaiknak adnak; végül pedig nem fizetett házimunkát végeznek családtagjaik javára. E tételek relatív súlyát mutatja a 2. táblázat.

2. TÁBLÁZAT • *Gyermekek és idősek nettó transzfercsomagjának összetétele Magyarországon, 2000*

	Közösségi	*Magán*	*Idő*	*Összes*
		Transzfer		
Gyermekek	28,2	35,5	36,3	100,0
Idősek	90,8	0,4	8,8	100,0

Gyermekek és idősek: olyan korévekhez tartozó személyek, amelyekben az egy főre eső átlagos fogyasztás még vagy már meghaladja az egy főre eső átlagos munkajövedelmet. Nettó transzfercsomag: adott és kapott transzferek különbözete. Transzfertípusok: közösségi – a teljes közkiadási rendszer; magán – háztartáson belüli és háztartások között készpénz és javak átadása; idő – más háztartástag javára végzett, illetve tőle kapott nem fizetett háztartási munka értéke

Forrás: GÁL–SZABÓ–VARGHA 2015

A táblázatból kiderül, hogy bár a magyar társadalom lényegesen többet fordít egy gyermekre, mint egy idősre, a gyermekek által kapott erőforrások több mint 70%-a a szülőktől származik, a statisztikai rendszer (és a nyugdíj-megállapítás) számára láthatatlanul, míg az idősek által kapott nettó támogatás 90%-a hivatalos csatornákon fut át.

Bár a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerben a jövőben kifizethető nyugdíjak attól függnek, hogy a mai aktív korúak mennyit invesztálnak a jövő járulékfizetőibe, a nyugdíjformula szinte kizárólag azt veszi figyelembe, hogy mennyit fizetnek a náluk idősebbeknek (ezt nevezzük nyugdíjjáruléknak). Ez a következetlenség eltorzítja az aktív korban adott transzfercsomag megtérülését időskorban. Azok, akik nem állítanak kellő emberitőke-fedezetet (járulékfizető kapacitást) nyugdíjuk mögé, részesülnek annak az emberi tőkének a hozamából, amit mások építettek fel. Azok, akik nem neveltek gyermeket, nem eleget neveltek vagy elhanyagolták őket, spóroltak az emberitőke-beruházásokon, ami azonban nem látszik a nyugdíjukon. A jelenlegi nyugdíjformula tehát ugyanazért a nyugdíjtömegért lényegesen nagyobb aktív korban adandó transzfercsomagot számít fel a gyermekeseknek, mint a gyermekteleneknek. (A gyermektelen *versus* gyermekes megkülönböztetés a gördülékenyebb fogalmazás érdekében használt fogalmi egyszerűsítés. E megfogalmazás a gyermekszámból és a gyermekekre fordított erőforrásokból adódó különbségek teljes skálájára utal.)

Ezt a gyermekszám szerinti újraelosztást többféleképpen is lehet ellensúlyozni, hasonlóan ahhoz, ahogy azt az automatikus szabályozásról szóló szakaszban is láttuk. Tehető gyermeknevelés-függővé a járulékfizetés, az ellátás összege vagy a korhatár. Az egyik elképzelés az ellátás összegébe építené be a különbséget, amelyet a gyermeknevelés a járulékfedezet előállításában okoz: a nyugdíj összege függene a gyerekszámtól (Botos–Botos 2012). Ezzel szemben egy másik javaslat a korhatárban tenne különbséget, és ezt kombinálná egy fizikai tőkét felhalmozó alternatíva beépítésével (Banyár–Gál–Mészáros 2016).

Az utóbbi javaslat szerint csak a várható ellátástömeg finanszírozásához elegendő várható járulékfedezetet állító személyek mehetnének nyugdíjba a normál korhatáron. Azoknak, akik nem neveltek kellő számú és képzettségű járulékfizetőt, tovább kellene dolgozniuk, hogy ugyanakkora kezdőnyugdíjjal kiléphessenek a munkaerőpiacról. Az egyénre érvényes nyugdíjkorhatárt az egyéni gyermeknevelési teljesítmény szabná meg, ami függ a gyermekek számától, iskolai végzettségétől, és attól, hogy az illető milyen mértékben vett részt a mindennapos nevelési tevékenységben. Tekintve, hogy a gyermeknevelési teljesítmény közvetlen mérésére nincs mód, a valós élethelyzetek pedig nagyon változatosak lehetnek, a nyugdíj-megállapítás, hasonlóan egyébként a mai képlethez, egy sor egyszerűsítő feltevést használ. Ezek, illetve egy sor további természetesen felvetődő kérdés tisztázása (például a fogyatékos gyermekeket nevelő szülők helyzete, vagy azoké, akiknek a gyermeke meghalt; vagy hogy mi történjen akkor, ha a felnevelt gyermek külföldön fizet járulékot stb.) meghaladja az itt rendelkezésre álló terjedelmet (részletesen lásd Banyár–Gál–Mészáros 2016).

Ehelyütt csak egy további elemet említek a javaslatból. Eszerint alaphelyzetben a nem kellő gyermeknevelési teljesítményt felmutatók magasabb járulék fizetésével kiválthatják a magasabb korhatárt, és nyugdíjba mehetnek a normál korhatáron. A szóban forgó többletjárulék egyéni számlán gyűlik, és a normál korhatár feletti ellátás nélküli járulékfizető évek kiváltására szolgál. Bár ez az alapeset, nem kötelező ezt az alternatívát választani: a biztosított kiléphet ebből a konstrukcióból és dönthet úgy, hogy többletjárulék-fizetés helyett inkább hosszabb járulékfizetői pályát és rövidebb nyugdíjas időszakot választ.

Összefoglalóan: a gyermeknevelés figyelembevételével, azon belül pedig a korhatárkülönbség és a tőkefelhalmozási opció kombinálásával a szóban forgó javaslat az időskori jövedelem forrásainak alternatív megteremtési lehetőségeit ötvözi.

Befejezésképpen még két, a gyermeknevelést figyelembe vevő nyugdíjformuláról szóló vitában gyakran felvetődő kérdést említek. Először is, szemben a sűrűn hangoztatott kritikával, a gyermeknevelés szerinti nyugdíjformula ideológiai szempontból meglehetősen semleges. Arra a felismerésre épít, hogy a nemzeti számlák rendszerében nem nyomon követhető magántranszferek vagy a teljességgel figyelmen kívül hagyott nem fizetett háztartási munka kiemelkedően jelentős a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer szempontjából. A jelenleg használt nyilvántartások egyszerűen alkalmatlanok a generációk közötti erőforrás-áramlás nyomon követésére, mert a szóban forgó tételek nagyobbik részét nem rögzítik. A gyermeknevelés-formula mellett szóló érvek nem egy ideológia érvkészletéből, hanem egy, a ma használatosnál korszerűbb statisztikai elszámolási rendszerből származnak. Morális alapjait pedig egy széles körben osztott, a legkülönbözőbb ideológiák követői által vallott elv adja: mindenki fizesse ki a maga számláját, ne másokkal fizettesse meg.

Másodszor, az előző ponttal szoros összefüggésben, az itt tárgyalt javaslat nem jelent állami beavatkozást a polgárok magánéletébe. Épp ellenkezőleg, arra az empirikusan igazolt megállapításra épül, hogy az állam ma avatkozik be polgárai életébe a gyermeknevelés láthatatlan megadóztatásával, egyfajta gyermekességi adó kivetésével. A gyermeknevelés szerinti nyugdíj-megállapítás e beavatkozást semlegesíti.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

Bajkó et al. 2015 — Bajkó Attila – Maknics Anita – Tóth Krisztián – Vékás Péter: A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatóságáról, *Közgazdasági Szemle,* 2015. december, 1229–1257.

Banyár–Gál–Mészáros 2016 — Banyár József – Gál Róbert Iván – Mészáros József: „Egy gyermeknevelés-függő nyugdíjrendszer körvonalai" in Gál Róbert

Iván – KIRÁLY Júlia (szerk.): *Simonovits 70. Társadalom- és természettudományi írások Arkhimédésztől az időskori jövedelmekig*, Budapest, MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, 174–194.

BOTOS–BOTOS 2012 BOTOS József – BOTOS Katalin: A nyugdíjreform alapkérdései 5. Egy új magyar nyugdíjrendszer alapjai, *Pénzügyi Szemle Online*, 2012, *penzugyiszemle.hu* = goo.gl/ZesOxu

DEKKERS et al. 2015 Gijs DEKKERS et al.: *On Using Dynamic Microsimulation Models to Assess the Consequences of the AWG Projections and Hypotheses on Pension Adequacy. Simulation Results for Belgium, Sweden and Hungary*, Brüsszel–Budapest, Federal Planning Bureau – ONYF, 2015, *mikroszimulacio.onyf.hu* = goo.gl/U28Wka

EUROSTAT: *Healthy life*... 2017
EUROSTAT: *Healthy life years (from 2004 onwards)*, 2017, *appsso.eurostat.ec.europa.eu* = goo.gl/6I9omb

EUROSTAT: *Population by educational*... 2017
EUROSTAT: *Population by educational attainment level, sex and age (%) – main indicators*, 2017, *appsso.eurostat.ec.europa.eu* = goo.gl/bhFH2u

EUROSTAT-ELEMZÉS 2014 EUROSTAT: *Average exit age from the labour force – annual data*, 2014, *ec.europa.eu* = goo.gl/9GNYeM

FREUDENBERG–BERKI–REIFF 2016
Christoph FREUDENBERG – Tamás BERKI – Ádám REIFF: A Long-term Evaluation of Recent Hungarian Pension Reforms, *MNB Working Papers* 2016/2., *mnb.hu* = goo.gl/sf9G7g

GÁL–SZABÓ–VARGHA 2015
Róbert Iván GÁL – Endre SZABÓ – Lili VARGHA: The Age-profile of Invisible Transfers: The True Size of Asymmetry in Inter-age Reallocations, *Journal of the Economics of Ageing* 2015/5., 98–104, *demografia.hu* = goo.gl/Ey7WZ6

IMPAVIDO–ROCHA 2006 Gregorio IMPAVIDO – Roberto ROCHA: Competition and Performance in the Hungarian Second Pillar, *World Bank Policy Research Working Paper* 3876, 2006, *openknowledge.worldbank.org* = goo.gl/bLd59H

LATULIPPE 1996 Denis LATULIPPE: Effective Retirement Age and Duration of Retirement in the Industrial Countries between 1950 and 1990, *Issues in Social Protection Discussion Papers 2.*,1996.

LEE–MASON et al. 2014 Ronald LEE – Andrew MASON et al.: Is Low Fertility Really a Problem? Population Aging, Dependency, and Consumption, *Science* 2014 (346), 229–234, *hawaii.edu* = goo.gl/EpuQVx

MASON–LEE 2007 Andrew MASON – Ronald LEE: „Transfers, Capital and Consumption over the Demographic Transition" in Robert CLARK – Naohiro OGAWA – Andrew MASON (szerk.): *Population Ageing, Intergenerational Transfers and the Macroeconomy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007, 128–162.

MATITS 2006 MATITS Ágnes: A magánnyugdíjpénztárak hatékonysága – avagy az ördög most is a részletekben van, *Hitelintézeti Szemle* 2006/1–2., 22–47.

PRSKAWETZ–SAMBT 2014 Alexia PRSKAWETZ – Jože SAMBT: Economic Support Ratios and Demographic Dividend in Europe, *Demographic Research*, 2014. április, 963–1010, *demographic-research.org* = goo.gl/wtFkyz

SAMUELSON 1958 Paul A. SAMUELSON: An Exact Consumption-loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money, *Journal of Political Economy*, 1958. december, 467–482, *econ.tepper.cmu.edu* = goo.gl/X2neSa

SANDERSON–SCHERBOV 2005
Warren C. SANDERSON – Sergei SCHERBOV: Average Remaining Lifetimes can Increase as Human Populations Age, *Nature*, 2005 (435), 811–813.

SPC–EC 2015 Social Protection Committee – European Commission: *The 2015 Pension Adequacy Report*, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2015, *ec.europa.eu* = goo.gl/r0YyRu

Szalai Ákos

AZ ELVESZETT ÁLLAM NYOMÁBAN

Az államközpontú gondolkodás értelmetlensége

„Bárkit letartóztatnék, aki az Állam szót használja (bármely más értelemben, mint Anglia mozdulatlan, eszmei valóságát és lakóit, egy olyan dolgot, melynek se hatalma, se joga, se elméje nincs).

Ha ezt továbbra is tagadnák, kivégezném őket, ha makacskodnak. Egyébként nagyon jót tenne, ha visszatérhetnénk a személynevekhez. A kormány egy absztrakt főnév, mely a kormányzás művészetét és folyamatát jelenti, és sértőnek kellene lennie, ha nagy K-val írják, vagy ha emberekre vonatkoztatnák a jelentését."

J. R. R. Tolkien

Az állam szó a 17. század szülötte. Akkoriban volt is jelentése – az állam XIV. Lajos volt. (Ez akkor is így van, ha XIV. Lajos ezt állítólag soha nem mondta...) Ma viszont az állam fogalma inkább zavaró – sőt értelmetlen, mint arról Tolkien is ír. Állam nem aktor, aki csinálhat valamit. Nem tudjuk, hogy ki az állam. A magyar közbeszéd egyik legtöbbet használt fogalma azonban éppen az állam. Állami funkciókról beszélünk. Az alkotmányjogászok államcélokról. Erős vagy gyenge, fejlesztő vagy segítő, aktív vagy éjjeliőr állam szerepel a politikusok, a politikáról gondolkodók vágyai vagy félelmei között. A fogalom ráadásul egyre nagyobb önállóságra tesz szert: önállósodott például az elmúlt években az „államtudomány", amely korábban csak a jogi karok nevében megjelenő „eposzi jelző" volt.

Ezt az államközpontú gondolkodást két ok miatt kritizálhatjuk. Egyrészt nem tudhatjuk, hogy kire is gondol, aki az államról beszél: világosabbá tenné a közbeszédet, ha az „állam" helyett konkrétabb alanyokat használnánk. Nevezzük meg azokat a konkrét intézményeket, amelyektől valamit elvárunk! Vagy nevezzük meg pontosan, hogy mit is várunk el: ha az „állam funkcióiról" beszélünk, akkor konkrét megoldások (adóztatás, szabályozás, intézmények fenntartása, támogatások adása stb.) mellett vagy ellen kellene érvelni, mert ezek hatásai nagyon eltérőek. Nem elég az „állam" és a „piac" szembeállítása, mint azt a mai magyar közbeszéd teszi. (Már csak azért sem, mert a piac is egy hasonlóan sok gondot okozó, definiálatlan fogalom. Például e sorok szerzője Friedrich August von Hayek piacdefinícióját fogadja el: a piac nem más, mint a tulajdon, a kártérítés és a szerződési jog szabályai közötti tevékenység, lásd Hayek 1976). Azok azonban,

akik a tulajdon-, a szerződési és a kártérítési jogot, annak konkrét formáját, az azt kikényszerítő bíróságot az állam által létrehozott intézménynek tekintik, ezt már „állami szabályozásnak" neveznék.)

Az állam definiálatlansága mellett a másik fő érvelési hiba, hogy sokszor anélkül érvelünk az „állami beavatkozás" vagy egyes intézmények, közpolitikai lépések mellett, hogy pontosan felmérnénk, az egyes alternatív megoldások hogyan is működnek. Sokszor követjük el az ún. Nirvána-tévedést (Demsetz 1969): egy működő rendszer káros hatásainak azonosítását elég érvnek véljük ahhoz, hogy változtassunk a rendszeren – elfeledve (vagy legalábbis a kelleténél kevesebb időt szánva annak végiggondolására), hogy az alternatív megoldás sem fog tökéletesen működni. Az sem maga a Nirvána.

Az írás ez utóbbi, a Nirvána-tévedés bemutatásával kezdődik. Méghozzá úgy, hogy didaktikai okokból itt még megmaradunk a bevett piac–állam dichotómiánál. Ugyanis az ezzel kapcsolatos érvek ismertek, azért könnyű rajtuk megmutatni, mikor is követjük el ezt az érvelési hibát. A második fejezet tárgyalja majd kifejezetten az állam fogalmának értelmetlenségét, ott láthatunk egy kísérletet arra, hogy az állam funkcióiról szóló vita helyett mely kérdéseket lenne érdemes megfontolni.

NIRVÁNA-TÉVEDÉS

A Nirvána-tévedés négy „résztévedésre" bontható, ezeket mutatják be az egyes pontok:

1. Rövid távú problémákra koncentrálunk, figyelmen kívül hagyva a kritizált rendszer önkorrekciós képességét.
2. Olyan problémákat olvasunk a működő rendszer fejére, amelyeket a javasolt eszköz sem tud kezelni.
3. Olyan megoldásokat javaslunk, amelyek tovább mélyítik a hivatkozott problémát.
4. Olyan megoldásokat javaslunk, amelyek ugyan megoldják a hivatkozott problémát, viszont más, nem várt (és esetleg még súlyosabb) problémákat szülnek.

Mielőtt azonban hozzáfognánk, szögezzük le: ez az írás a 2010-es években, Magyarországon, Európában születik. Ez azért fontos, mert napjainkban az érvek többsége általában az „államot" tekinti gyógyszernek és a „piac" „szabályok közé terelését" kívánja. Tíz évvel ezelőtt (például a több biztosítós egészségügy ötlete kapcsán) vagy húsz éve (a magánnyugdíjpénztárak kialakítása és szabályozása kapcsán) ugyanez a tévedés fordítva merült fel: az „állami működés" problémáiból vontuk le könnyedén a következtetést arról, hogy a „piaci mechanizmus" jelenti a megoldást.

A 2010-es évek nem csak az érvek irányát határozza meg (a „piaci kudarcok" túlsúlya, az „állami kudarcok" elsikkadása). Az írás a példák tekintetében is próbál aktuális lenni. A fejezet példái két olyan szakterületről származnak, amelyek napjaink magyar és nemzetközi (különösen uniós) politikai, ideológiai vitáiban központi szerepet játszanak: a fogyasztóvédelem és az esélyegyenlőség – különösen a diszkrimináció elleni küzdelem – területéről.

Első hiba: rövid távú problémákra koncentrálunk, figyelmen kívül hagyva a kritizált rendszer önkorrekciós képességét

„A hosszú táv csalóka vezető jelen ügyeink vitelében. Hosszú távon mindannyian halottak vagyunk" – írta napjaink talán „legbefolyásosabb" halott közgazdásza, John Maynard Keynes. A kortárs vitákban ugyanez a logika köszön vissza sokszor: a piac *aktuális problémáit* látva érvelünk annak fenntarthatatlansága mellett – elfeledkezve arról, hogy a rövid távú problémákra maga a „piac" „önműködő mechanizmusa" is megoldást kínálhat hosszabb távon.

FOGYASZTÓVÉDELEM • Az egyik tipikus fogyasztóvédelmi érvelés (amelyet nevezhetünk klasszikus fogyasztóvédelmi érvelésnek) általában arra hivatkozik, hogy a fogyasztók, amikor a piaci döntéseiket meghozzák, nem ismerik a termékek, szolgáltatások kockázatait (ez az információs aszimmetria érve), vagy ha ismernék sem biztos, hogy jó döntéseket hoznának (ez a korlátozott racionalitás érve). Azok az érvek, amelyek ezek megjelenése esetén azonnal „állami beavatkozásért" kiáltanak, elfeledkeznek a hibás döntéseket korrigáló mechanizmusok létéről: a fogyasztók felismerhetik a tévedés veszélyét, ezért előzetesen információkat gyűjthetnek a termékekről (különösen ma, az internet elterjedésével egyre inkább ebből kellene kiindulni), tanácsot kérhetnek egymástól, az adott területet jobban ismerő szakértőktől, tanulhatnak. Hosszabb távon „állami beavatkozás" nélkül is korrigálhatók ezek a tévedések.

A másik, a politikában a fogyasztók védelmeként kommunikált érv szerint nem a rossz fogyasztói döntések, hanem a nagyvállalatok „erőfölénye" miatt kialakuló magas árak jelentik a „piaci kudarcot". (A közgazdászok itt monopolpozíciókra hivatkoznának, nem fogyasztóvédelemre.) A magas árak miatt „állami beavatkozást" követelő érvelés arról feledkezik el, hogy az hosszabb távon, ha a piacot *aktuálisan* uraló eladó, szolgáltató a helyzetével („piaci erőfölényével") visszaél, akkor másokat az belépésre ösztönöz. Az aktuálisan esetleg valóban hiányzó verseny hosszabb távon megjelenhet. A „piaci folyamat" hosszabb távon megbünteti a helyzetét kihasználó szolgáltatót.

A DISZKRIMINÁCIÓ ELLENI KÜZDELEM • A hátrányos megkülönböztetés egyik oka az ún. *preferenciaalapú diszkrimináció:* a döntést meghozó személy, például a munkaadó, nem kedvel valamilyen csoportot, és ezért akkor sem őket választja (alkalmazza, lépteti elő), ha ez a választás jelentős egyéb, például ár- vagy minőségi előnnyel járna. Bár aktuális döntésekben sokszor könnyű kimutatni ezt a diszkriminációfajtát, de azt is tudjuk, hogy ezt hosszabb távon a „piac" megbüntetheti. Például az ilyen munkaadó az adott csoportot hátrányosan meg nem különböztető versenytársaival szemben versenyhátrányba kerül: a többiek kihasználhatják ezt az árbeli, minőségi vagy költségelőnyt. (A modell kritikája általában arra hívja fel a figyelmet, hogy a diszkrimináció piaci viszonyok között is fennmarad. Ez azonban nem mond ellent a modellnek, hiszen az csak azt állítja, hogy a *preferenciaalapú diszkriminációt* bünteti hosszabb távon a piac – azt nem mondja, hogy mindenféle diszkriminációt kiiktat.)

Második hiba: olyan problémákat olvasunk a működő rendszer fejére, amelyeket a javasolt eszköz sem tud kezelni

Az sem indok még a „beavatkozásra", ha a piac nem – esetleg hosszabb távon, a közgazdaságtani modellek szerint sem – tud egy problémát kezelni: nem biztos ugyanis, hogy az adott problémát meg lehet oldani. Nyilvánvaló: a technológia adott szintjén elkerülhetetlen problémákért (például egy betegség gyógyíthatatlansága, az abból fakadó magas halálozási ráta miatt) felesleges a „piaci mechanizmust" kritizálni – azt „állami beavatkozás" esetén sem tudjuk megoldani.

FOGYASZTÓVÉDELEM • A fogyasztókat a magas költségek ellen védeni akaró érvelés gyakran nem tesz különbséget aközött, hogy a magas árak a piaci erőfölény kihasználásából származnak vagy pedig a magas költségekből. A magas költségeket ugyanis akkor is ki kell termelni, ha nem hagyjuk a szabad („piaci") áralakulást – ha „állami megoldásra" térünk át. A „rezsicsökkentés" nyomán előálló áraknak is fedezniük kell a költségeket.

A DISZKRIMINÁCIÓ ELLENI KÜZDELEM • Bizonyos csoport hátrányos kezelésének oka lehet a *költségek eltérése* is: drágább őket kiszolgálni vagy kevésbé termelékenyek. E költségindokok miatt szembesülnek rosszabb feltételekkel, mint a másik csoport. Ezt nem a piac okozza: ha nem piaci mechanizmus alapján működik a rendszer, akkor is (hosszabb távon) fenn fog maradni.

Tegyük fel például, hogy a munkaadó azért kezel hátrányosan egy adott csoportot, mert annak alkalmazása esetén visszaesne vele szemben a ke-

reslet (például nem szeretik a vevők, ha bizonyos csoporthoz tartozó ember – beteg, kisebbségi stb. – szolgálja ki őket a boltban vagy vendéglátóhelyen) vagy megnőne a termelési költsége (az alkalmazottai nem szeretnek adott csoporthoz tartozóval együtt dolgozni, ezért akár konfliktusok is kirobbanhatnak). A munkaadónak ugyan nincs „baja" az adott csoporttal – nem preferenciaalapú a diszkrimináció –, de a költségeltérés miatt mégsem alkalmazza őket. Amennyiben ebben az esetben a munkaadót egyenlő elbírálására kötelezzük, akkor azzal csak annyit érünk el, hogy a többieket, akik nem alkalmaznak ilyen munkavállalót, költség- és versenyelőnybe hozzuk. Vagyis kifejezetten büntetjük azokat, akik alkalmazzák őket.

Harmadik hiba: olyan megoldásokat javaslunk, amelyek tovább mélyítik a hivatkozott problémát

Nem csak a „piaci mechanizmust" szoktuk tévesen leértékelni, az „állami beavatkozás" pozitív hatásait is sokszor túlértékeljük. Az ilyen túlzott optimizmus egyik esete az, amikor a végig nem gondolt, figyelembe nem vett negatív hatások arra a csoportra is visszaütnek, amelyet a megoldás révén meg kívánunk segíteni. (A másik eset az, amikor a káros hatás más csoportot ér – ez a következő pont tárgya lesz.)

A probléma alapja általában az ún. *aritmetikus gondolkodás,* a várható *reakciók negligálása.* Talán legjobban az adózással kapcsolatos érvek példáján illusztrálható ez a hiba. Ilyen ugyanis az, amikor valaki egy tervezett módosítás költségvetési hatását úgy számolja, hogy a korábbi, ismert adóalapot, a tevékenység vagy támogatni kívánt csoport nagyságát egyszerűen megszorozza az átlagos adókulccsal – elfeledkezve arról, hogy a társadalom, a gazdaság tagjai reagálni fognak a változásra, vagyis az adóalap, a csoport nem marad ugyanakkora.

FOGYASZTÓVÉDELEM • Az előbb láttuk, hogy egy szolgáltató bevételeinek fedezniük kell a költségeket. Szabhatunk ugyan olyan árakat, amelyek nem fedezik, ez azonban hosszú távon visszaüt – épp a fogyasztókra. Jó példát szolgáltat erre a *rezsicsökkentés.* Az árak korlátozása nyilvánvalóan csökkenti a fogyasztók költségeit. A szolgáltatók hozama is csökken. Emiatt kevésbé éri meg befektetni az adott szektorba, az adott vállalatba, vagyis az árszabályozás alá vont vállalatok számára elérhető tőke csökken. Ha e tőke helyére nem lép más (például közösségi-költségvetési) forrás, akkor az a beruházások visszaeséséhez vezet – ez pedig hosszabb távon a szolgáltatások minőségét (a szolgáltatás biztonságát) kezdi, kezdheti ki. Vagyis végül ugyanaz a fogyasztói kör néz majd szembe a minőségromlással, amelyet a program védeni kívánt.

A másik, napjaink Magyarországán jól ismert példája ennek az *adósvédelem* azon formája, amikor korlátozzák a hitelezők számára elérhető biztosítékok körét. Sőt, olykor a már megkötött szerződésekben sem engedik kikényszeríteni az ilyen kikötéseket. Ez persze roppant előnyös azoknak, akik már megkapták a hitelt, majd ha nem törlesztenek sem éri őket az adott káros következmény. Viszont azok számára, akik még nem kötöttek szerződést, ez kifejezetten káros *lehet:* a kieső biztosíték miatt a hitelezők megnehezítik a hitelhez jutást, és emiatt ők még nehezebben, rosszabb feltételekkel vagy nem is jutnak hitelhez (miközben a régi megoldás szerint kaptak volna).

A fogyasztóvédelem kapcsán érdemes még egy fontos nem várt káros hatást kiemelni: a *túlzott bizalom* kialakulását. Egy adott kormányzati lépés ugyanis megváltoztatja a fogyasztók várakozásait, percepcióit – adott esetben eltávolítja azokat a valóságtól. Például ha a kormányzat egy adott „piacot" (például a hitelpiacot) erősen szabályoz, megtiltja bizonyos „veszélyes" termékek forgalmazását (például jenhitel nyújtását), akkor a vevők várakozásaiba ez beépül: tudhatják, hogy vannak olyan alternatívák, amelyek azért nem elérhetők, mert a kormányzat tiltja azok forgalmazását. Innentől racionális várakozás lehet a részükről az, hogy az adott piacon csak viszonylag veszélytelen, jó minőségű termékek vannak. Bíznak az elérhető termékekben, ezért – e „garancia", a várható károk csökkenése miatt – gyengül az ösztönző a tanulásra. Kevesebb információt gyűjtenek, és ezért rosszabb döntést hozhatnak.

A DISZKRIMINÁCIÓ ELLENI KÜZDELEM • Az egyenlő bérezés, az azonos árak, azonos feltételek követelése olykor visszaüthet a diszkriminált csoportra is. Ugyanis azok, akik akár preferencia-, akár költségalapú diszkrimináció miatt hátrányosan különböztetnének meg egy adott csoportot, reagálni fognak arra, ha azt nem tehetik. Netán beszüntetik a tevékenységüket. Vagy jelentősen megdrágítják azt – minden csoport számára. Például ha azt követeljük, hogy egy adott szolgáltatás egy adott régión belül mindenki számára – így a legszegényebbek vagy a kisebbségiek számára is – ugyanolyan formában, ugyanolyan feltételekkel legyen elérhető, mint a többségnek, a gazdagabbaknak, akkor az egyébként (akár preferencia-, akár költségalapon) diszkrimináló szolgáltató ki is vonulhat a térségből. Így a megvédett csoportot a korábban – igaz, rosszabb feltételekkel, de – elérhető szolgáltatástól is megfosztja.

Negyedik hiba: olyan megoldásokat javaslunk, amelyek ugyan rendezik a problémát, viszont más, nem várt (és esetleg még súlyosabb) problémákat szülnek

A nem várt hatások másik köre az, amikor a program ugyan hozza az elvárt eredményeket, a támogatni kívánt csoport valóban megkapja a várt előnyöket, viszont a program más területeken gyakorolhat nem várt hatásokat, más csoportokat terhelhet meg. (Például ha a rezsicsökkentés miatt kieső befektetést, a beruházásokat költségvetési forrásból finanszírozzuk, akkor a fogyasztókat valóban nem éri hátrány - viszont valaki mástól azért vonunk el forrást, hogy az adott fogyasztói kör olcsóbban juthasson a közszolgáltatáshoz.) E negyedik hiba lényege: azt, hogy melyik is ez a másik, a költségeket végül viselő csoport, nem gondoljuk végig.

E nem várt hatások köre roppant széles. Az ilyen problémákat nevezi az irodalom „kormányzati kudarcoknak". Ezekről azonban nincs olyan jól kidolgozott katalógus, mint amilyen a „piaci kudarcok" kapcsán már a közgazdaságtani bevezető kurzusok tankönyveiben is megtalálható. Mégis érdemes végiggondolni, hogy miféle hatások is jelentkezhetnek. Ehhez most a piaci kudarcok talán legismertebb modelljét, Charles Wolfét hívjuk segítségül (WOLF 1988). Ő négy ilyen problémát azonosít:

A BEVÉTELEK ÉS KÖLTSÉGEK SZÉTVÁLÁSA • A piaci mechanizmusok egyik alapelve, hogy az kaphatja meg a szolgáltatást, aki hajlandó megfizetni az árát. Az „állami megoldások" lényege azonban éppen az, hogy a legtöbbször nem az állja a költséget, aki a szolgáltatáshoz és az abból fakadó hasznokhoz jut. Piaci döntésnél csak akkor fogyaszt valaki, ha a szolgáltatás számára előnyös hatásai meghaladják a károsakat, a költségeket - az állami programokat a másokat érő káros következményekre való tekintet nélkül fogják követelni az azokból hasznot húzó csoportok. Ez az *érdekcsoport-politika* (közgazdász nyelven: a járadékvadászat) alapja. A fogyasztóvédelem kapcsán ilyen az előbb említett összefüggés: a rezsicsökkentés miatt a beruházásokat mások fogják finanszírozni, nem a fogyasztók. A diszkriminációellenes politikák esetében pedig sok jel mutat arra, hogy egy adott csoport megvédése másokat hoz (nem szándékoltan) hátrányba. Például a kvótajellegű egyetemi felvételi szabályok miatt egyre több per indul az Egyesült Államokban: a feketéket előnybe hozó gyakorlat miatt a kelet-ázsiaiak hátrányba kerülnek - ők az átlagot meghaladó teljesítménnyel sem nyernek felvételt, mert a nekik maradó helyek szűkülnek be. Ők alkotják azt a másik csoportot, amelyiknek meg kell fizetnie a feketék védelmének költségét.

INTERNÁLIÁK ÉS SZERVEZETI CÉLOK • A megfogalmazott politikák megvalósítása bürokratikus intézmények révén történik, amelyek működése közel sem tökéletes. A fogyasztókat védő vagy éppen diszkriminációellenes szabályokat ki kell kényszeríteni, fel kell lépni az azokat megsértőkkel szemben. Elképzelhető azonban, hogy a felelős szervezet dolgozói erre nem motiváltak. Elképzelhető, hogy motiváltak ugyan, de nincs meg hozzá a megfelelő információjuk - nehezen ismerik fel, ha valaki megsérti a szabályokat. Elképzelhető, hogy csak akkor jutnak információhoz (vagy rosszabb esetben: csak akkor lesznek motiváltak), ha a szabálysértőt a versenytársa vagy haragosa „feldobja" (vagy némi juttatással motiválja a dolgozókat).

SZÁRMAZÉKOS EXTERNÁLIÁK • Szemben a viszonylag jól behatárolható körben ható, belátható csoportokat érintő „piaci döntésekkel", egy-egy „állami politika" hatásai roppant kiterjedtek. „Piaci döntéseknek" is lehetnek nem várt hatásai - de ezek elsősorban akkor jelentkeznek, ha a döntéshozó nem érdekelt azok felmérésében. „Állami programok" esetén azonban nem csak az ösztönző a kérdés: további akadályt jelent, hogy a hatások felmérése roppant bonyolult. Ha ugyanolyan informáltságot, kiszámíthatóságot várunk el, mint „piaci döntések" esetén, akkor a döntések nagyon lelassulnak. Talán nem túlzott jóindulat azt mondani, hogy ennek a bonyolultságnak, kiszámíthatatlanságnak köszönhető, hogy sokszor egy-egy érdekcsoport képes olyan programot kiharcolni, amely a versenytársait kiszorítja a piacról vagy legalábbis nehezíti a piacra lépésüket. A programot megalkotó politikus, bürokrata ugyanis a döntésre rendelkezésére álló időkeretben nem ismerheti fel a javasolt program minden hatását, a javaslattevők rejtett motívumait. (Bár gyaníthatná...) De vélhetően nem túlzás a származékos externáliák közé sorolni az *adminisztrációs költségek* növekedését is.

ELOSZTÁSI MÉLTÁNYTALANSÁG • Ha nem figyelünk a fenti hatásokra, akkor könnyen lehet, hogy az első látásra (egy adott felfogás szerint) igazságosnak tűnő megoldás valójában nem is lesz az (egy adott felfogás szerint sem). Amikor megvédjük az egyik fogyasztói kört a „piac káros hatásaitól" vagy megsegítünk egy hátrányos helyzetű társadalmi csoportot, akkor az emiatt másokra gyakorolt hatások akár még nagyobb igazságtalanságokat szülhetnek. Mint ahogy erre hivatkoznak a kelet-ázsiai hallgatók is a felvételi szabályok kapcsán.

AZ ÁLLAM EGYSÉGES FOGALMA NEM LÉTEZIK: ROSSZ ALTERNATÍVÁK

Az előző fejezetben elsősorban azt vizsgáltuk, hogy ha valaki ragaszkodik az „állam" fogalmához, ahhoz szeretne funkciókat rendelni, akkor milyen hibákat követhet el. Ez a fejezet amellett érvel, hogy eleve nem szerencsés az államról mint aktorról beszélni, az „államhoz" rendelni funkciókat.

Charles Wolf fent bemutatott modellje az irodalomban éles kritikák tárgyává vált. Elsősorban nem is azért, mert nem teljes (ez meglehetősen nyilvánvaló), hanem azért, mert a kormányzati működést implicit módon annak egy módjával azonosítja és csak annak hibáit mutatja be: azzal, amikor egy szolgáltatást az állami bürokrácia révén állítunk elő. Az állami közigazgatás, a honvédelem, a rendőrség vagy éppen az állami intézmények által nyújtott egészségügy, oktatás, szociális ellátás ilyen. Az „állam" a „funkcióit" azonban nem csak ezen az úton láthatja el. Julien LeGrand magyarul is olvasható kritikájában azt veti fel: másféle „beavatkozás" esetén nem ezekre, hanem másféle következményekre kellene felkészülni (LeGrand 1999). Éppen ezért ő nem „állami, kormányzati kudarcokról" beszél, hanem több eltérő kormányzati működési mód megkülönböztetését javasolja (a kormányzati szolgáltatásnyújtást, a kormányzati szubvenciókat-adókat és a kormányzati szabályozást) – és ezek hatásait külön-külön elemezné.

Ebben a fejezetben mi is ezt tesszük: az eltérő lépések eltérő hatásaira koncentrálunk. Ha az ebből az évtizedből származó magyar példákat nézzük, akkor hiába „állami beavatkozás" egyik is, másik is, nyilvánvalóan nem ugyanarról beszélünk például a magánnyugdíjak „államosítása" és a dohány-kiskereskedelem „államosítása" kapcsán. (Előbbinél egy választási lehetőséget kínált a jog – erős ösztönzőkkel kiegészítve, hogy a magánrendszerben maradás várható hozama kisebbnek tűnjön; utóbbinál megvonták a dohányforgalmazás jogát az üzletektől.) Nyilvánvaló, hogy nem ugyanarról az „állami beavatkozásról" beszélünk, amikor a kiskereskedelmi láncok közötti erőviszonyokat módosítja az „állam" (például adóztatás vagy építési engedélyek révén), amikor a cafeteriarendszert vagy a sportfogadási piacot szabja újra (megvonva a lehetőséget egyes korábbi piaci szolgáltatóktól a működésre).

Ez a fejezet hat megoldást különít el: a spontán szabályozást, a magánjogi megoldásokat, a szabályozást-regulációt, az adóztatástámogatást, a közvetlen kormányzati előállítást és a kötelező biztosítási-kártalanítási rendszereket. Ezek között lesznek olyanok, amelyeket néhányan „piacinak", mások „államinak" neveznének – de épp az a fő állítás, hogy nem a besorolás a lényeges, hanem az, hogy az egyes megoldások hatásainak eltérését végiggondoljuk. Mielőtt azonban ezeket az eszközöket sorra vennénk, érdemes pár szót szólni arról, hogy mi is az elkülönítés alapja. Már csak

azért is, mert – mint arról szintén lesz szó – az egyes itt bemutatott formák kombinálhatók is egymással, és az ilyen vegyes megoldásokat egyszerűbb elemezni akkor, ha az alapokat szem előtt tartjuk.

Az elkülönítés alapja

Az elkülönítés alapfogalma a *játékszabály:* az emberek a saját szempontjukból legjobb alternatíva kiválasztására törekszenek – adott játékszabályok között. Amikor a „beavatkozás formáiról" gondolkodunk, akkor aszerint érdemes különbséget tenni a megoldások között, hogy 1. ki alkotja meg, 2. milyen formában és 3. ki kényszeríti ki ezeket a játékszabályokat.

SZABÁLYALKOTÓ • A szabályalkotó alatt azt a szereplőt érdemes érteni, aki *pontosan* meghatározza, hogy milyen helyzetre mit mond ki a szabály. A pontosan szó a hangsúlyos – éppen ezért nem érdemes különbséget tenni a jogalkotás és a jogalkalmazás-végrehajtás között: ha a jogalkotó tágan értelmezhető szabályokat alkot, akkor a szabályokat a jogalkalmazó (mindenekelőtt a közigazgatás, a bíróság) pontosítja. Végső soron ő alkotja.

A SZABÁLY FORMÁJA • Ez sokféle lehet. Vannak olyan szabályok, amelyek egyes alternatívák kifizetéseit növelik vagy éppen csökkenti; vannak olyanok, amelyek egyes alternatívák választását könnyítik vagy nehezítik; vannak, amelyek egyes alternatívák választását tiltják vagy éppen teszik kötelezővé (az alternatíváikat tiltják). Különösen a tiltó vagy kötelező szabályok kapcsán fontos megkülönböztetni azok kógens és diszpozitív formáját. Diszpozitív szabályok eltérést engednek: csak azt írják elő, hogy mi a szabály akkor, ha az érintettek nem rendelkeznek másképp. Kógens szabályok esetén ilyen eltérést nem lehet kérni – vagyis itt a szabályalkotó tényleg előírja, hogy mi a teendő (vagy mitől kell tartózkodni).

A KIKÉNYSZERÍTÉS MÓDJA • Léteznek olyan speciális esetek, amikor a kikényszerítés közvetlenül megtörténik: például ha a kötelezettség egy jognyilatkozat megadása, akkor a jogrendszer tekintheti úgy, mintha megadták volna. De az esetek többségében egy szabály kikényszerítése alatt alapvetően a szabályszegéshez kapcsolódó negatív következményeket (szankciókat) kell érteni: ezek ösztönzik a szabály betartását. Ez ismét sokféle lehet: a reputációvesztéstől kezdve a pénzfizetési kötelezettségen keresztül a természetbeni büntetésig (börtön, felszámolás stb.) terjedhet.

Az alternatívák egy lehetséges tipológiája

Az egyes megoldások pontos definiálása messze meghaladná a terjedelmi lehetőségeket. Valószínűleg nem is lehet teljes és átfedésektől mentes listát adni az előző szempontok szerint elkülöníthető megoldástípusokról. Éppen ezért inkább példák révén mutatjuk be a legfontosabb kategóriákat. A példák a 2010-es évek magyar gyakorlatából származnak – már csak azért is, hogy lássuk, milyen sokféle (és milyen eltérő hatású) eszközzel élünk különböző esetekben.

SPONTÁN SZABÁLYOZÁS VAGY ÖNSZABÁLYOZÁS • Tiszta formájában itt maguk a döntéshozók alakítják a szabályokat és alapvetően ők is kényszerítik ki azt. Idesorolható egyrészt az *önszabályozás* köre, amikor az egymással versenyző szereplők szabják meg a maguk számára a verseny kereteit. De idetartoznak az egy adott iparágban kialakuló *iparági elvárások* is – vagy éppen az, amikor a vevők oldaláról érkezik *„társadalmi elvárás"*. A spontán szabályozás tiszta formája esetén a szereplők a kikényszerítéshez sem kérik a bíróság segítségét. Ilyen az, amikor a bankok vagy a reklámpiac szereplői magatartási kódexet alkotnak – amelynek megsértése jelentősen rontja (a többiek tesznek arról, hogy jelentősen rontsa) az azt megszegő fél hírnevét. Ilyen az is, amikor a különböző kamarák ár- vagy minőségi ajánlásokat dolgoznak ki. (Ezeket adott esetben a bíróságok és a közigazgatás is használja – igaz, így már nem tiszta önszabályozásról van szó, hiszen egy más szabályalkotó „legitimálja" azokat.) Természetesen kamarák esetén spontán szabályozásról csak akkor lehet szó, amennyiben a kamarai tagság önkéntes. Ha nem az, akkor a szabályozás-reguláció eszközével kevert megoldást látunk. (Tegyük hozzá: az ilyen magyar kamarai ajánlások, például az építészek, a mérnökök ajánlása, gyakori tárgyai az uniós kritikáknak. Lásd ezekről összefoglalóan VARJU szerk. 2017, 50.)

MAGÁNJOG • A bevezetőben látott Hayek-féle piacfogalom intézményi háttere a magánjog. Nyilvánvalóan idesorolhatók a vevőknek vagy egy-egy diszkriminált csoportnak okozott károkért megítélt *kártérítések*, vagy éppen egyes döntések (például a munkaviszony jogellenes megszüntetésének) bírósági megsemmisítése, a korábbi állapot visszaállítása. Idesorolhatók a *szerződési jogi intézmények* – például az ott megjelenő diszpozitív szabályok, a szavatosság, jótállás. Idetartozik az (elsősorban más jogrendszerekben alkalmazott) alapbeállítások megszabása – például ha az internetes kereskedelemben eleve „beikszelik" azokat a döntéseket, amelyek a szabályozó szerint a fogyasztóknak általában jók (de nem tiltják, hogy a vevők átállítsák ezeket a beállításokat). Magánjogi megoldás a *tulajdoni, dologi jogi intézmények* átalakítása. Ilyen például, ha a működési engedélyeket forgalmazhatóvá, átruházhatóvá tesszük. De például egyértelműen idesorolhatóak a csődjog gyakori (általában a fizetésképtelen cégek érdekeit – tulajdonképpen a fizetésképtelen cégek tagjainak és menedzsmentjének érdekeit – a hitelezők érdekei elé helyező) változtatásai is.

SZABÁLYOZÁS, REGULÁCIÓ • Ezekben az esetekben a törvényhozás, a kormányzat vagy az adminisztráció alkotja a viszonylag pontos (a bírósági mérlegelésre keveset hagyó) szabályt. A kikényszerítés is közösségi: valamilyen adminisztratív állami vagy közigazgatási intézmény lép fel a szabályszegővel szemben – első fokon ő szabja ki a szankciót. (A szankcionált fél ugyan bírósághoz fordulhat az igazgatás lépése miatt, de a jogértelmezésben a bíróság keze lényegesen kötöttebb, mint a magánjog esetén.) A szankció is nagyobb általában: nem egyszerűen az okozott kárt kell megtéríteni, hanem azt meghaladó büntetést is kirónak. Amikor megtiltjuk egyes termékek (például a devizahitelek) forgalmazását, bizonyos tevékenységek folytatását (például a dohányzást, a nők és férfiak eltérő bérezését) vagy csak bizonyos feltételekhez kötjük a szolgáltatás nyújtását, vagyis a potenciális szereplők egyik-másik csoportjának megtiltva azt (például a dohánytermékek, nyerőgépek esetén, de idesorolhatók a piacra lépési szabályok, engedélyek is), akkor a szabályozás-reguláció eszközével élünk. De ugyanígy szabályozás-reguláció az is, ha a vásárlást kötjük engedélyekhez, mint a vényköteles gyógyszerek esetén.

ADÓZÁS, TÁMOGATÁS • Ezekben az esetekben nem a tiltás-kötelezés nyelvén beszél a jog – bár nyilvánvalóan megállapítja, hogy melyek a jobban vagy a kevésbé kedvelt döntések –, hanem csak az alternatívák kifizetéseit módosítja: a kívánatos alternatívákét növeli vagy a nemkívánatosakét rontja. Ez az eszköz valamilyen tevékenység választását drágítja meg (például a chipsadó) vagy éppen teszi olcsóbbá a kormányzat. Utóbbira példa, amikor vissza nem térítendő állami támogatást kapnak egyes beruházások.

KÖZVETLEN KORMÁNYZATI ELŐÁLLÍTÁS • Idesorolható az, amikor *állami szervezet* vagy *állami vállalat* lesz a szolgáltató (mint a Szerencsejáték Zrt. vagy a hulladékgazdálkodásban részt vevő szolgáltatók, amelyekben az állami-önkormányzati tulajdonrésznek meghatározónak kell lennie), vagy amikor a kormányzat *szerződésbe, koncesszióba adja* azt (mint a kaszinók esetén). Ugyanígy „közvetlen előállítás" lehet a hátrányos helyzetűek állami foglalkoztatása, a közmunka. Ilyenkor a szolgáltatást nyújtó döntéshozó befolyásolása nyilvánvalóan erősebb minden eddiginél, hiszen a kormányzat nemcsak szabályok alkotójaként, vagy az adó- és támogatási szabályok létrehozójaként, hanem tulajdonosként, munkaadóként vagy éppen a koncessziós szerződést megkötő szerződő félként is befolyásolhatja a döntéseket.

KÖTELEZŐ („ÁLLAMI", „TÁRSADALOM-") BIZTOSÍTÁSI JELLEGŰ VAGY KÁRTALANÍTÁSI RENDSZEREK • Ezek kvázi kártérítésként működnek: a károsultaktól nem várják el, hogy a kártérítési rendszeren keresztül kérjenek kompenzációt, hanem azt közvetlenül valamilyen „biztosítótól", alaptól kapják meg – és (adott esetben) ez az alap lép fel valamilyen módon a károkozóval szemben. A rendszer ugyanúgy működik, mint a biztosítás – abban tér el, hogy a szerződéskötés nem a felek szabad döntése, hanem kötelező. Ilyen például a kötelező felelősségbiztosítás, amelynek esetén a biztosított még választhat a versengő biztosítók közül. De elképzelhető, hogy ilyen választás sincs: a károsultakat költségvetési, társadalombiztosítási alapokból kártalanítják. Ezeket a kifizetéseket vagy az *általános (nem célhoz kötött) bevételekből* fedezik, mint – gyakorlatilag – a mai magyar társadalombiztosítási ellátások esetén, vagy valamiféle *biztosításszerű rendszert* működtetnek, akár a potenciális károkozók, akár a potenciális károsultak kötelező befizetéseire építve. Utóbbira példa a betétbiztosítási alap rendszere.

ELKÜLÖNÍTÉSI PROBLÉMÁK • Ki kell emelni, hogy ezek a tiszta típusok természetesen a valóságban keveredhetnek – pontosabban nem írnak le minden megoldást. Adott esetben vegyülhetnek az egyes formák. Érdemes e tekintetben felidézni például a béren kívüli juttatások piacának átalakítását: ott meglehetősen sok eszköz létezett egymás mellett. Megjelent az adóztatás, amikor a korábban minden utalványt megillető adókedvezményt a kormány visszavonta, és csak az új „állami" utalványokra tartotta fenn. Megjelent az állami szolgáltatás is, hiszen a papíralapú utalványok piacán állami monopóliumot hoztak létre. Az elektronikus utalványok piacán pedig a szabályozás-reguláció is, hiszen ott a piacra való belépést szabályozták erősen, az unió rosszallását is kiváltva (VARJU 2016 164–165).

AZ ELKÜLÖNÍTÉS FONTOSSÁGA • Az egyes eszközök közel sem egyforma hatásokkal járnak. Alapvetően más az, ha egy kívánatosnak tartott döntést magánjogi eszközökkel (például alapbeállítások révén) támogatunk meg, vagy ha szabályozás-reguláció révén tesszük kötelezővé. Az előbbi nyilvánvalóan több döntési szabadságot hagy, és ezért a tipikustól eltérő igények jobban érvényesíthetők. Ugyanaz a (például származékos externáliák miatti) téves szabályozói döntés kisebb kárt okoz – viszont a rossz fogyasztói döntéseket kevésbé tudja megakadályozni (THALER–SUNSTEIN 2011). A környezet-gazdaságtani irodalom sztenderd témája az adóztatás és a szabályozás-reguláció eltérő hatásainak bemutatása. Szintén alapvetően azért, mert a szabályozás kevésbé enged teret az eltérő egyéni igényeknek, amelyeket adózás esetén – igaz, nagyobb összeget fizetve – felvállalhat valaki (CULLIS–JONES 2003, 60–67). De a szabályozás és magánjog hatásai is élesen eltérhetnek: az előbbi általában előre ismert, de általános kormányzati elvárásokat fogalmaz meg, míg utóbbi az adott eset körülményeire érzékenyebb, de egyben kiszámíthatatlanabb bírósági döntések során alakul ki. Mondhatjuk, hogy a két szervezet internáliái erősen eltérhetnek, és az érdekcsoport-politizálás esélye (és értelme) is más (BARTUS–SZALAI 201, 234–241). A legutóbbi Nobel-díjas Oliver Hart egyik legfontosabb modellje éppen a közvetlen kormányzati előállítás és az erősen szabályozott, de privatizált közszolgáltatások hatásait veti össze (például GROSSMAN–HART 1986).

További színek

Az alternatívák listája már eddig is lényegesen színesebb, mintsem hogy azt az „állami" vagy „piaci" funkciók kérdésére lehetne redukálni. Ráadásul a paletta tovább színesíthető, ha...

- ...a szabályalkotó személye kapcsán további kérdéseket teszünk fel. Ugyanis nem mindegy, hogy milyen szintű törvényalkotó, kormányzat, bürokrácia alkotja a szabályokat – a nemzeti, valamilyen szubnacionális (önkormányzati, területi, régiós) szint, vagy éppen valamilyen szupranacionális (uniós, nemzetközi szervezet). Ugyanígy a bíróság is lehet nemzeti vagy nemzeti szint feletti (például uniós) vagy éppen választottbíróság. Ez utóbbi utat próbálta például a jogalkotó korlátozni, amikor a nemzeti vagyont érintő kérdésekben törvényileg kizárta a választottbíróság alkalmazását (lásd NAGY 2016).
- ... figyelembe vesszük, hogy a szabályok nem is mindig adottak, mert sokszor maguk a döntéshozók választhatnak, hogy melyik szabályalkotó melyik szabálya szerint akarják az ügyeiket intézni. Megtehetik ezt úgy, hogy elköltöznek Magyarországról. De még csak költözniük sem kell. Például ha egy ország (vagy az unió) hoz egy szabályt arról, milyen engedélyeknek kell megfelelniük a termékeknek, akkor elég, ha olyan országban forgalmazza a terméket, ahol nem azt tiltják – és a fogyasztók neten keresztül vásárolnak.

A lista folytatható, de nem teszem. A cél ugyanis nem a teljesség, hanem csak a sokszínűség bizonyítása. Ez talán sikerült.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

BARTUS–SZALAI 2014 BARTUS Gábor – SZALAI Ákos: *Környezet, jog, gazdaságtan. Környezetpolitikai eszközök, környezet-gazdaságtani modellek és joggazdaságtani magyarázatok*, Budapest, Pázmány Press, 2014.

CULLIS–JONES 2003 John CULLIS – Philip JONES: *Közpénzügyek és közösségi döntések*, ford.: HOMONNAI János, Budapest, Aula, 2003.

DEMSETZ 1969 Harold DEMSETZ: Information and Efficiency: Another Viewpoint, *Journal of Law and Economics*, 1969/1., 1–22.

GROSSMAN–HART 1986 Sanford J. GROSSMAN – Oliver HART: „The Costs and the Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration", *Journal of Political Economy*, 1986/4., 691–719, *dash.harvard.edu* = goo.gl/TVMg3G

HAYEK 1976 Friedrich August von HAYEK: *Law, Legislation and Liberty 2., The Mirage of Social Justice*, London, Routledge, 1976.

LEGRAND 1999 Julien LEGRAND: „A kormányzati kudarcok elmélete" in CSABA Iván – TÓTH István György (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*, ford.: BODON Judit et al., Budapest, Osiris – Láthatatlan Kollégium, 1999.

NAGY 2016 NAGY Csongor István: „Esettanulmány a jogbiztonsággal kapcsolatos problémákról: a választottbíráskodásra vonatkozó szabályozás változásai" in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézet, 2016, *jog.tk.mta.hu* = goo.gl/jxwYub

THALER–SUNSTEIN 2011 Richard A. THALER – Cass R. SUNSTEIN: *Nudge*, ford.: KÖVESDI Miklós Gábor, Budapest, Manager, 2011.

VARJU 2016 VARJU Márton: „A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tíz év tapasztalatai" in JAKAB András – GAJDUSCHEK György: *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézet, 2016, *jog.tk.mta.hu* = goo.gl/LWaA3O

VARJU szerk. 2017 Márton VARJU (szerk.): *The Legal and Regulatory Environment for Economic Activity in Hungary: Market Access and Level Playing-field in the Single Market*, Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézet, 2017, *hpops.tk.mta.hu* = goo.gl/IHKnn4

WOLF 1988 Charles WOLF: *Markets or governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge, MIT Press, 1988, *rand.org* = goo.gl/VC9Hv6

Gajduschek György

A HAZA SZOLGÁLATÁBAN?

A közigazgatás reformja(i)

E dolgozat a kötet szabta rövid keretben a közigazgatás átalakítása(i), reformja(i) kapcsán három témát tárgyal, utalva a vonatkozó nemzetközi és hazai tapasztalatokra, összevetve ezeket a széles körben elterjedt vagy terjesztett (tév)hitekkel.

BEVEZETÉS: FOGALMAK ÉS TÉMÁK

Először is: mit érhetünk közigazgatás alatt? Egyfajta halmazelméleti megközelítésben a közigazgatást az állami szervezetrendszeren belül helyezhetjük el, azon belül is az államhatalmi szervek körében. Az államhatalmi szervek közötti distinkcióhoz a legkézenfekvőbbnek a hatalommegosztás elmélete tűnik, annak is a klasszikus hármas felosztása a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalomra. A közigazgatás ezek közül a végrehajtó hatalomba sorolható, ám – legalábbis e tanulmány kontextusában – nem azonosítható azzal. Nem része a közigazgatásnak a végrehajtó hatalom csúcsán elhelyezkedő, a közpolitikák meghatározásáért felelős politikai grémium, mindenekelőtt a kormány. A közigazgatás az ez alatti szint, az ún. adminisztráció. Szervezeti-személyzeti alapon ez a minisztériumok, országos főhatóságok, valamint ezek területi szervei, a megyei és járási hivatalok apparátusait (államigazgatás), valamint az önkormányzatokat, azon belül is a hivatali apparátusokat jelenti (államigazgatás + önkormányzat = közigazgatás).

Az államhatalmi ágakban való gondolkodás azonban – különösen a hazai, erősen jogias logikában – félrevezető lehet. A szakirodalom és nagyrészt a gyakorlat is (például a köztisztviselői képzésben) erre a jogi aspektusra helyezi a hangsúlyt. A közigazgatásban jogalkotó és – nagyobb részt – jogalkalmazó szervezetrendszert lát, amely fő feladataként határozatokat hoz, engedélyez, ellenőriz, tilt, bírságol stb. Ez a közigazgatás hatalmi jellegét hangsúlyozza általában és az állampolgárokkal mint ügyfelekkel

szemben. Ezzel szemben az angolszász szakirodalomban a közigazgatás szolgáltató, szolgáltatásszervező jellege a meghatározó. Valóban, a közigazgatás szervezi végső soron az egészségügyi, oktatási, szociális ellátást, működteti a vonalas infrastruktúra jelentős részét stb. A két felfogás közötti eltérés nemcsak eltérő attitűdöt indukál (hatalmi *versus* szolgáltató), hanem a határokat is máshová helyezi.

Az államhatalmi ágak közül a közigazgatás messze a legkiterjedtebb. Miközben Magyarországon a bírói és törvényhozó hatalmi ágban dolgozók létszáma még tágan értelmezve is csupán néhány ezer főt tesz ki, addig csak a civil közigazgatásban mintegy százezer fő dolgozik. Másfelől ez a szervezetrendszer „menedzseli" (felügyeli, finanszírozza stb.) az államilag biztosított közszolgáltatásokat. Itt több százezer közalkalmazottat (tanárok, orvosok, szociális munkások, könyvtárosok stb.) találunk, s további százezrek kapják a fizetésüket az állami költségvetésből (a postánál vagy a tömegközlekedésben dolgozók stb.). Az alábbiakban persze alapvetően a szűken vett közigazgatásra, a közigazgatás hivatalaira koncentrálunk, de elkerülhetetlen az utalás erre a jóval nagyobb „holdudvarra", már csak azért is, mert a szétválasztás gyakran meglehetősen nehéz.

A közigazgatás mibenléte mellett a másik nagy kérdés, hogy ha a „jobbításáról" van szó, akkor mit jelenthet és mit nem ez a „jobb". Kezdjük talán azzal, hogy mit nem. A fentiekből következően nem jelenti a közpolitikai vagy a jelentős kormányzati döntések tartalmának megítélését, hiszen ez már kívül áll a közigazgatás hatókörén. Legalábbis abban az értelemben, hogy ezek értéktartalma már tisztán politikai döntés kérdése. Az például, hogy hogyan kezelje az állam a szegénység problémáját, végső soron értékválasztás kérdése, amelyről politikai döntésnek kell születnie. Vajon a társadalom perifériájára szoruló-szorított, elesett emberekről van szó, akiket a társadalomnak morális és racionális okokból is segítenie kell a visszakapaszkodásban, vagy pedig olyan, tipikusan deviáns elemekről, akik koloncként csüngnek a társadalmon és jobb lenne tőlük megszabadulni? Ez értékválasztás, vagyis politikai döntés kérdése. Ugyanez áll az erőforrások elosztására is. Hiába érzékelik a szakemberek, hogy Magyarország nemzetközi összehasonlításban GDP-arányosan is keveset költ egészségügyre, miközben a közvélemény-kutatásokban az állampolgári prioritássorrend élén áll ez a tétel: ha a parlament a kormány javaslatára nem irányoz elő nagyobb költségvetést ezen a területen, akkor a közigazgatás nem sokat tehet.

Hogy ez vagy az az értékválasztás milyen állami lépéseket indukál, hogy azok milyen szándékolt és nem szándékolt következményekkel járhatnak, annak meghatározásában lehet szerepe a közigazgatásnak, ha arra igény mutatkozik. (Fejlett demokráciákban ez meghatározó feladata a közigazgatásnak.) Tömegében a döntések végrehajtása teszi ki a közigazgatási tevékenység túlnyomó részét. Ha úgy tetszik, itt a kormányzati feladat a „mit" meghatározása, míg a közigazgatás a „hogyant" határozza meg, valamint gondoskodik a döntések végrehajtásáról is. Legalábbis ez felel meg a klasszikus, többek között Max Weber nevéhez fűződő közigazgatási modellnek. A kormányzati célok helyessége vagy helytelensége tehát nem kérhető számon ezen a szférán, így a jobbítás lehetősége sem terjedhet ki rá.

A közigazgatásnak ebből a felfogásából viszont értelemszerűen következik a hatékonyság és eredményesség elvárása. Az utóbbi arra vonatkozik, hogy milyen mértékben sikerül elérni a kitűzött célokat, vagyis ez a tényező az „elért eredmények/célok" hányadosával írható le. A hatékonyságot pedig az „output/input" hányadossal írhatjuk le, vagyis a lehető legnagyobb teljesítményt kell előállítani a lehető legkisebb költséggel. (E fogalmak részletesebb kifejtését lásd GAJDUSCHEK–HAJNAL 2010, 22–28). E teljesítményelvárások mellett a közigazgatással szemben megfogalmazódó másik szempont valamiképpen a méltányossággal, a tisztességes eljárással, a hazai jogias kultúrában általában a formálisan értelmezett jogszerűséggel írható le.

Ha tehát a közigazgatás változásáról beszélünk, akkor mindig nagy kérdés, hogy e szempontok szerint a változás iránya pozitív-e, azaz növeli-e a közigazgatás működésének eredményességét és méltányosságát.

Nyilvánvaló, hogy számos témát lehetne és kellene tárgyalni a kérdés kapcsán, és az is, hogy ez itt lehetetlen. Ezért, bevallottan szubjektív döntés alapján, három téma kerül szóba az alábbiakban: 1. a közigazgatás – túlzott – „nagysága"; 2. a közigazgatásnak a politikával szembeni relatív autonómiája és ezzel összefüggésben annak szakmaisága; 3. a centralizáció és az autonómia közötti feszültség szervezeti szinten.

Ugyanakkor számos meghatározó kérdésről nem esik szó. Így például a közigazgatás és általában a kormányzás területén az infokommunikációs technológiák megjelenéséről és annak rendkívüli hatásáról. Ennek jelentőségéről képet alkothatunk abba belegondolva, hogy az adminisztráció alapvetően információkezelés. A számítástechnika megjelenése itt annak felel meg, amit a termelésben egy évszázada a gépesítés megkezdése jelentett. A hivatali tevékenység jelentős része leegyszerűsödik, miközben a kapacitás ugrásszerűen megnő, kezdve a határozatok szövegszerkesztővel való előállításával, a hivatali nyilvántartások könnyen kereshető adatbázisokká alakításával, egészen a kizárólag számítógépen történő kommunikációig. A társaságok adóügyintézése vagy az építési eljárások jelentős része már Magyarországon is alapvetően így zajlik, de például Észtország nemzetközi viszonylatban is élen jár ezen a területen. Nem esik szó még tucatnyi más releváns témáról sem. A rendelkezésre álló néhány oldal a kijelölt három téma tárgyalására is viszonylag szűkös. Nézzük tehát ezeket!

A KÖZIGAZGATÁS NAGYSÁGA

Ez a kérdés nyilvánvalóan meghatározó a hatékonyság szempontjából, hiszen a méret lényegében a felhasznált erőforrások nagyságára utal. Ezzel kapcsolatban a leggyakrabban használt indikátor a pénzbeli ráfordítás és a közreműködők létszáma. Az előbbit az államháztartás nagysága, általában annak a GDP-hez mért aránya fejezi ki leginkább, utóbbit a közszektorban foglalkoztatottak aránya a népességben, vagy az aktív népességen belül. A kormányzati költés mutatójában ugyanakkor a meghatározó szerepet a közszolgáltatások biztosítása jelenti, amelyben a közigazgatás csak áttételes, szervező-menedzselő feladatot lát el, maguknak a közigazgatás hivatalainak a költségei ebben minimálisak. A személyi állomány felől már jobban megragadható a közigazgatás közvetlen részesedése a kifejezetten a közigazgatási hivatalokban dolgozó személyek létszámán keresztül; és ez a teljes állami alkalmazotti körön belül nem is jelentéktelen.

Az államot, a kormányzatot és elsősorban a „bürokráciának" nevezett közigazgatást általában túl nagynak szokás tartani. Ez az állítás, mármint hogy túl nagynak tartják, az utóbbi egy évszázadban nagyjából tértől és időszaktól függetlenül megállja a helyét. És az is, hogy az utóbbi évszázadban folyamatosan radikálisan növekedett, különösen ami a költségvetését illeti. 1913 és 1980 között a közkiadásoknak a GDP-hez viszonyított aránya az Egyesült Államokban 1,8%-ról 31,8%-ra, Németországban 14,8%-ról 47,9%-ra, Svédországban 6,3%-ról 60,1%-ra nőtt, miközben persze maga a nevező is jelentősen növekedett (ÁSZ 2009).

A kormányzat, illetve a „bürokrácia" nagysága és növekedése tehát állandó téma és rendszeres bürokráciaellenes kampányok forrása. Magyarországon többen emlékezhetnek még akár a hetvenes évekből a bürokrácia elleni intézkedésekre (például irodaépítési tilalom). Az időben közeli esetek közül pedig emlékezhetünk Lázár János miniszter bejelentésére, hogy rövid időn belül mintegy százezer köztisztviselőt kívánnak eltávolítani. (A hozzáértők számára ez azért is különösen emlékezetes, mert ekkoriban a köztisztviselők száma nem lehetett több negyvenezernél. A teljes közigazgatási állomány – az ehhez tartozókat nevezték korábban, a Lázár vezette minisztérium által kezdeményezett jogszabály-változtatás előtt köztisztviselőnek – 115 ezer fő körül mozoghatott.) De a rendszerváltás óta korántsem ez volt az első kezdeményezés, amely a köztisztviselői létszám csökkentését célozta. Több 10–15%-os leépítési kezdeményezés is történt. A gyakorlatban ezek szinte mindig a tervezettnél jóval szerényebb méretűek lettek, és – ami lényegesebb – minden ilyen leépítés után néhány évvel a létszám visszaállt a korábbi szintre vagy még gyakrabban afölé növekedett, sajátos, fűrészfogszerű mintázatot rajzolva a létszám időbeli alakulását ábrázoló diagramra.

A politikai szólamok, rosszabb esetben tettek mellett felvetődik a kérdés szakmai megközelítésének lehetősége. E tekintetben a legkézenfekvőbb talán a nemzetközi összehasonlítás lehet: megvizsgálni, hogyan alakul a közszolgálati létszám és a kormányzati kiadások mértéke nemzetközi viszonylatban, különösen a hozzánk hasonlónak tekinthető vagy a mintának tekintett országokban. A kormányzati költés mértéke még viszonylag összevethetőnek tűnik, bár az elszámolás rendje többnyire különbözik, így ez az adat a szűken vett közigazgatást alig jellemzi.

A személyi állomány nagysága tehát jellemzőbb szempont lehet. Ezek az adatok viszont egyáltalán nem összehasonlíthatók, mivel a közszolgálati dolgozók körébe egészen eltérő csoportok tartoznak. Magyarországon például a kezdeti időszakban a hivatalokban dolgozó fizikai munkásokat (karbantartók, szerelők stb.) is ebbe a kategóriába sorolták. Németországban különbséget tesznek a hivatalnokok *(Beamte)* és a közhivatali dolgozók *(Angestellte)* között, míg a francia közszolgálatban számos testületet *(corps)* találunk, köztük például a tanárokét is. Itt tehát a közszolgálat létszáma nagyon magas lesz. Az Egyesült Királyságban viszont az önkormányzati hivatalnokok nem köztisztviselők, hanem a mi közalkalmazotti státusunknak megfelelő pozíciót viselnek. Több országban (például Lengyelországban) sajátos köztisztviselői státusban csak a közigazgatás csúcsán állók vannak. Itt tehát sokkal kevesebben jelennek meg a statisztikában. Ráadásul a hazai és nemzetközi gyakorlatból is jól ismertek azok a technikák, amelyekkel a közigazgatás személyzetét „fájdalom nélkül" csökkenteni lehet. Egyes feladatokat ki lehet szervezni, fontos szakembereket lehet munkaszerződéssel – lényegében bármekkora bérért –foglalkoztatni, egyes feladatokat nem közigazgatási jogállású háttérintézményeknek át lehet adni stb. Ilyen módon tehát a közigazgatás nagysága nem igazán összehasonlítható, még ha egyes ilyen adatokat előszeretettel húznak is elő a politikában vitázó felek – nyilván éppen azért, mert mindenre és mindennek az ellenkezőjére is lehet bennük adatot találni.

Valójában a közigazgatás (akár beleértjük a közszolgáltatásokat, akár nem) kiterjedtsége elsősorban attól függ, hogy a közigazgatásnak mennyi feladatot kell ellátnia s hogy azt milyen hatékonyan teszi. Ezt akár képletszerűen is megfogalmazhatjuk:

$$[\text{SZÜKSÉGES ERŐFORRÁS (PL. SZEMÉLYZET)}] = \int [\text{FELADATOK}] \mid [\text{EREDMÉNYHATÉKONYSÁG}]$$

Ahol

- az eredményhatékonyság arra utal, hogy a közigazgatás az elvárt eredményeket (feladatellátás) milyen erőforrás-felhasználás mellett képes elvégezni (és itt most eltekintünk az ún. közvetlen eredmények outputok és a távolibb, ám a társadalmi hatás szempontjából lényegesebb ún. outcome-ok közötti eltéréstől);

- minden más feltétel változatlansága mellett a feladatok mennyiségének növelése önmagában az erőforrásigény növekedéséhez, míg a hatékonyság növelése annak csökkenéséhez vezet;
- az erőforrásokat összesítetten általában pénzben fejezik ki; az egyes effektív erőforrások különféle tényezői (a személyzet létszáma, képzettsége; a technikai eszközök, leginkább az infokommunikációs technika alkalmazása; rendelkezésre álló idő stb.) között pedig átváltások vannak, esetről esetre eltérő arányokkal.

Összességében tehát a kormányzati, ezen belül a közigazgatási erőforrások mértékét alapvetően a feladatok nagysága és a munkavégzés hatékonysága határozza meg. A 1913 és 1980 közötti, fentebb számszerűen bemutatatott radikális növekedés minden bizonnyal a feladatok növekedésének tudható be. Valóban erre az időszakra tevődik kisebb-nagyobb mértékben az ún. jóléti állam kiépülése. Ennek során számos országban (az európai kontinens nagy részén) az egészségügyi és nyugellátás társadalombiztosítási alapra helyeződik; a legtöbb országban az oktatás teljes vertikuma is állami finanszírozásúvá válik; jelentékeny forrásokat biztosítanak a szociális ellátórendszer működtetésére, a piacról hosszabb-rövidebb időre kiesők (munkanélküliek, fogyatékosok stb.) ellátásra; jelentősen kiterjednek az államilag működtetett kulturális szolgáltatások (könyvtárak, múzeumok, színházak) stb.

A folyamattal részben párhuzamosan Európa keletibb fele, így Magyarország is, a kommunizmus fennhatósága alá került. A fenti aspektusból ez úgy értelmezhető, hogy ezekben a rendszerekben minden állami feladattá válik, beleértve azokat a szférákat is (termelés, fogyasztás, elosztás), amelyek kifejezetten a gazdaság körébe tartoznak, és Nyugat-Európában a piacgazdasági mechanizmusok körében maradtak, az állam kisegítő, kiegyenlítő, stabilizáló, szabályozó szerepének növekedése mellett.

Nyugaton a nyolcvanas évektől jelentős irányváltás érzékelhető a politikában jelentkező ún. új jobboldali fordulat (Ronald Reagan, Margaret Theatcher), valamint a korszellemmé összeálló neoliberális gondolkodás elterjedésével. Ennek manifesztálódása a kormányzat esetében az ún. új közmenedzsment (*New Public Management*, elterjedt rövidítéssel: NPM) irányzat. Ennek két szintjét szokták elkülöníteni: az elméleti-ideologikus és a technikai szintet. Az NPM egyik kiinduló gondolata éppen az, hogy az állam túl nagy, túl sokat vállal magára, és azt egyre kevésbé képes ellátni. Ráadásul, a radikális növekedés tendenciáját extrapolálva, félő, hogy néhány évtized múlva – mondták az NPM hívei – az akkor létező szocializmus szintjére jutnak el a nyugati országok is, amit meg kell állítani. Ennek eszköze lehet a privatizáció, vagyis a korábbi állami feladatok visszaadása az üzleti szférának, például a vonalas infrastruktúra (villany, gáz, vasút) privatizálásával. Más esetben az állami feladat megmarad, de bevonják a

magánszektor szereplőit (közbeszerzés, kiszerződés, PPP-konstrukció) és/vagy a piaci versenymechanizmust szimulálják (közbeszerzés, körzetek megszüntetése és a fogyasztók száma szerinti finanszírozás az egészségügyben vagy az oktatásban az ún. utalványrendszerrel) stb. (Az NPM értelmezéséhez, hatásának elemzéséhez lásd Pollitt–Bouckaert 2011.)

Összességében az NPM azt állítja, hogy a (köz)szolgáltatások szinten tartása vagy akár javítása mellett is csökkenthető az állami szerepvállalás, különösen a kormányzati költekezés mértékét tekintve. Ez pedig úgy tehető meg, ha a kormányzati működés hatékonyságát javítjuk, elsősorban a *per se* hatékony piaci mechanizmusok, illetve a piaci szereplők viselkedése (vállalati menedzsmenttechnikák) átvételével. Az időközben az NPM-mel szemben felhalmozódó, előbb szakmai-tudományos, majd közéleti-politikai kritikák egyik meghatározó eleme, hogy az NPM nem más, mint egyfajta ideológia, lényege annak elfedése, hogy valójában az állam által ellátott feladatokat (a közszolgáltatásokat) csökkentik, akár mennyiségi, akár minőségi visszametszéssel. A tények ismeretében nehéz lenne vitatni, hogy ez így történt és részben történik is.

Magyarországot a rendszerváltás akkor érte el, amikor a neoliberális hullám éppen tetőzött, és az NPM meghatározó volt a kormányzásról és a közigazgatásról való gondolkodásban. Ennek hatása – e tanulmány szerzője és a legtöbb kutató szerint – katasztrofális volt. Az NPM önmagában is számos problémát hordoz. Ehhez jönnek azok a specifikus negatívumok, amelyek a posztkommunista átmenet országaiban jelentkeznek (például privatizálni ott, ahol nincs fizetőképes kereslet; kiszerződni ott, ahol nincsenek jelentős és főleg megbízható vállalkozások, amelyek közfeladatokat elláthatnának; erősíteni a menedzserek önállóságát a jogi kötöttségek oldásával ott, ahol a korrupciónak évszázados kultúrája van és a rendszerváltás különösen nagy kísértést jelent stb.). (E problémák kitűnő összefoglalását adja Randma-Liiv 2008–2009.) De a szerző másutt részletesen is kifejtett álláspontja szerint (Gajduschek 2015) a legnagyobb problémát mégis az jelentette, hogy az NPM a rendszerváltással áthidalandó, a múlt és a jövő közötti egyébként is óriási szakadékot még tovább növelte. A kijelölt – és a nagy nemzetközi szervezetek (Nemzetközi Valutaalap, Világbank) által kikényszerített – cél többé nem mondjuk a svéd szociáldemokráciára (a maga 60% körüli állami újraelosztási rendszerével), hanem az Egyesült Államok-féle liberális állami berendezkedésre (kb. 35%) való áttérés volt. Többen arra is rámutatnak, hogy egyes fejlődési szintek nem ugorhatók át, így a rendszerváltás országaiban előbb a klasszikus weberi bürokráciát kellett volna kiépíteni, ami ebben az értelemben a kiszámítható, szakszerű, szabályokon alapuló, megbízható működést jelenti (Hajnal–Jenei 2008). Ám az NPM éppen ezt az állami működésmódot kritizálja.

A rendszerváltás során az erőforrások csökkentése mellett a kormányzati feladatvállalás is csökkent. A kormányzati kiadások a GDP százalékában kifejezve is mérséklődtek, miközben a rendszerváltás hatására maga a GDP (a nevező) is radikálisan visszaesett. Ez ebben a régióban részben tudatosan felvállalt folyamat is volt, hiszen a rendszerváltás egyik manifeszt célja éppen az állami jelenlét, szerepvállalás csökkentésében állt. (Más kérdés, hogy ez valójában mennyire találkozott az állampolgárok elvárásaival. A ma már viszonylag nagy számban rendelkezésre álló empirikus kutatások eredményeit röviden összefoglalva: kevéssé.) Az erőforrások csökkenése mellett valószínűleg az adminisztratív hatékonyság is csökkent – legalábbis a hatékonyságnak a szűkebb, rövid távú értelmezése szerint. A demokratikus jogállam – a bevezetőben tárgyalt fogalmakat használva – a „méltányosság" és „hatékonyság" ütközése esetében ugyanis inkább az előbbit részesíti előnyben. Ezzel együtt a korábban alkalmazott közigazgatási módszerek nagy része alkalmatlanná válik a jogállami környezetben.

Mindeközben az állami feladatvállalás mibenléte a mai napig meglehetősen tisztázatlan. Nem került sor ennek átgondolására sem elvi, sem konkrét gyakorlati alapon (Elster–Offe–Preuss 1998). Mi az, amiért az államnak felelősséget kell vállalnia és miben áll az egyén, az állampolgár felelősségének mértéke? (Például kell-e tájékozódnia egy olyan megállapodás feltételeiről, annak kockázatairól, amellyel évtizedekre súlyosan eladósítja magát?) Milyen feladatokat lásson el az állam és milyeneket más szervezetek, mechanizmusok, különösen a piac és a civil szféra, esetlegesen ideértve az egyházakat is? Mi a három szféra szervezeteinek szerepe az egészségügyi ellátásban vagy különösen az oktatásban stb.? Ki és hogyan kezelje a rendszerváltás után radikálisan jelentkező munkanélküliség problémáját? Ezekre az alapvető kérdésekre nem születtek általánosítható, értelmes válaszok (valódi vita sem folyt ezekről), hanem egyedi, gyakran „nem hivatalos" reakciók voltak hivatva kezelni a problémát, olykor abszurd eredményekre vezetve (Bohle–Greskovits 2012). Munkanélküliek százezreit százalékolták le – ellenszolgáltatás fejében vagy „humanitárius alapon" –, akik aztán (épp nagy létszámuk okán) meglehetősen alacsony rokkantnyugdíj-ellátásban részesültek, a valóban rokkantakkal egyetemben, akik viszont nyomorogtak, mert ők tényleg nem tudtak feketén sem dolgozni. Iskolák kerültek egyházi kézbe több lépcsőben, egyebek mellett azért, mert az állam az egyházi iskoláknak kétszer akkora támogatást biztosított, mint az állami (önkormányzati) intézményeknek, jobban preferálva így az egyházi iskolákat, mint a lengyel kormányzat a valóban vallásos Lengyelországban. Egy másik gyakorlati példa: az egészségügyi költségvetés közel felét néhány ezer főre költjük, akiknek súlyos betegsége legtöbbször gyógyíthatatlan, így a havonta milliókba kerülő kezelés az életük rövid időre szóló meghosszabbítására, elviselhetővé tételére megy el. Mindez nagyon súlyos költségvetési, erkölcsi és közpolitikai problémákat vet fel, amelyek soha nem lettek végigtárgyalva. Ehelyett az egyéni (páciens, orvos, intézmény) érdekektől és főleg érdekérvényesítési képességtől függ, egy szürke zónában dől el, hogy valaki kap-e kezelést vagy sem. És a sort még hosszan lehetne folytatni.

A régióval, illetve a rendszerváltással foglalkozó valamennyi meghatározó szerző egyetért abban, hogy az állami feladatok kijelölése a térség legtöbb országában, így Magyarországon biztosan, elmaradt.

E fejezetben az a fő állítást fogalmazódik meg, hogy a felhasználandó kormányzati erőforrások mértéke elsősorban a feladatok mértékétől függ; pusztán a költségvetés vizsgálata tehát önmagában értelmetlen. Egy meglehetősen hevenyészett nemzetközi kitekintésben és történeti áttekintésben azt láthattuk, nem lehet egyértelmű állítást megfogalmazni arról, hogy a kormányzat, illetve a közigazgatás, az állami bürokrácia túl nagy-e vagy megfelelő méretű. Ezt gyakran mégis megteszik; „Nyugaton" is, bár ott általában érvekkel alátámasztva, gyakran adatokat hozva és ezek alapján vitatkozva. És megteszik ezt „Keleten" is, idesorolva Magyarországot, jobbára a felmerülő kérdések alaposabb átgondolása nélkül. Erre gyakran az a magyarázat, hogy olyan gyorsan kell reagálni radikális változásokra, hogy egyszerűen nincs idő, lehetőség a döntéseket kihordani. Itt azonban egyfajta ördögi kör képe rajzolódik ki a szemlélő előtt: azért kell radikális változásokra, válsághelyzetekre reagálni, mert a korábbi döntések végiggondolása hiányzott, ami aztán újabb válsághelyzeteket generál. Elgondolkodtató az is, hogy a rendszerváltás óta eltelt lassan három évtized alatt sem sikerült az állami szerepvállalás mértékéről lefolytatni a vitát.

Összegezve tehát: amíg nem tisztázottak az állami feladatok, addig nem állapítható meg, hogy az állami szféra túl nagy-e. Márpedig a feladatok egyértelmű meghatározása soha nem történt meg. Ugyanez az állítás azonban visszafelé is igaz: ha az állami szervezetrendszert, az arra fordított erőforrásokat radikálisan csökkentik, az szinte bizonyosan a feladatellátás mértékének csökkentéséhez is vezet, bármit állítsanak is erről a politikusok. Azok az érvek, amelyek szerint a forráscsökkentés mellett is fenntartható a feladatellátás mértéke a hatékonyság növelésével, a legtöbb esetben többszörösen is hamisak. 1. A hatékonyság növelésének mennyiségi korlátai vannak, különösen rövid távon, különösen a technológia jelentős változtatása nélkül. 2. Legtöbbször a hatékonyság javítása maga is többletráfordítást igényel (például új technológia beállítása, betanítása stb.), ami aztán csak hosszabb távon térülhet meg. 3. A politikai döntéshozó részéről az erőforrás-csökkentés kapcsán a hatékonyságnövelésre való hivatkozás nem más, mint a felelősségnek a politikai szintről az adminisztratív-szakmai szintre tolása. Nem vállalja fel nyíltan a feladat (értsd: az ellátás) csökkentéséről szóló közpolitikai döntést.

AUTONÓMIA, SZAKMAISÁG

A közigazgatás érdemi ügyintézőit a hatályos magyar törvény közszolgálati tisztviselőknek nevezi, korábban pedig köztisztviselőknek hívta (akik ma az előbbinek egy részkategóriáját alkotják). Az alábbiakban az egyszerűség kedvéért köztisztviselőkként utalunk a közigazgatási hivatali dolgozók összességére.

A köztisztviselők kapcsán felvethető egyik nagy kérdés a létszámra és az összetételre utal. Ezt már az előző pontban tárgyaltuk, azzal a következtetéssel, hogy ha a köztisztviselők létszámát radikálisan csökkentik, akkor az minden bizonnyal a feladat megszűnésével vagy „gyengébb" ellátásával jár együtt. Nyilvánvaló például, hogy ha a feladat a helyszíni ellenőrzés – amint ez a helyzet például a fogyasztóvédelem, az élelmiszerbiztonság, a munkabiztonság, a higiénés előírások betartatása vagy az adózás egyes területein –, akkor az ellenőrök létszámának radikális csökkentése (az egyéb tényezők változatlansága esetén) az ellenőrzések számának radikális visszaesésével jár. Ez viszont minden bizonnyal a jogsértések és azok várható következményei (a fogyasztók megkárosítása, ételmérgezések, munkahelyi balesetek, kórházi fertőzések, adócsalás) számának növekedését hozza magával. A létszám persze technikai újításokkal, megfelelő technológiával (például az ellenőrzéshez gépjármű biztosítása tömegközlekedés helyett) csökkenthető. Egyes esetekben pedig a képzettebb, megfelelő személyzet is biztosíthatja a hatékonyabb (itt: kevesebb fővel történő) munkavégzést.

A köztisztviselői létszám és összetétel mellett a közigazgatási szakirodalomban leginkább tárgyalt téma a köztisztviselők foglalkoztatásának módja. Ezt nevezzük közszolgálati rendszernek is. Ez azért lényeges, mert a foglalkoztatás módja nagyban meghatározza a személyi összetételt és a köztisztviselők viselkedését is. Hosszú ideig Magyarországon és más környező, hasonló rendszert követő országokban a jogszabály alapján adható fizetés túl alacsony volt ahhoz, hogy egyes szakmákban (számítástechnika, jog stb.) magas színvonalon dolgozó szakembert lehessen a közszolgálatba vonzani, ami a személyi állomány leromlásához vezetett. Ha a köztisztviselő könnyen elbocsátható, akár szubjektív okok miatt is, és ha ezeket a döntéseket a közigazgatás politikai vezetői hozzák, félő, hogy a köztisztviselők nem merik jelezni szakmai aggályaikat egyes közpolitikai döntések kapcsán, ami a döntések színvonalának gyengüléséhez vezet.

A magyar szakirodalom a közszolgálati rendszerek két nagy típusát különíti el: a nyitott és zárt rendszereket. Emögött végső soron az az alapvető kérdés áll, hogy vajon a közigazgatást a magánigazgatással (banki, vállalati hivatali tevékenységgel) azonosnak vagy attól gyökeresen eltérőnek gondoljuk. Előbbi esetben a közszolgálat nyitott rendszerében gondolkodunk: a köztisztviselőket ugyanúgy kell alkalmazni, ahogy a vállalatok dolgozóit; jogilag tekintve a munkajogi szabályozás szerint. A zárt rendszerű felfogás abból az előfeltevésből következik, hogy a köz- és magánigazgatás alapvetően eltérő, amennyiben a köz- és magánszféra is alapvetően eltérő. Utóbbit alapvetően a piaccal azonosítva a leggyakrabban említett különbségek:

- A piacot a verseny jellemzi, míg a közszektorban meghatározó a monopolhelyzet és az egyenlő felek versengése helyett az alá-fölé rendeltségen alapuló hierarchia.
- A piacon meghatározó szerepe van az áraknak, míg a közszférában a legtöbb szolgáltatásnak nincs ára vagy az nem reflektál a költségekre.
- A piaci szereplők a pénzben kifejezett profit maximalizálására törekszenek, a profit a hatékonyságnak és az eredményességnek is közvetlen mutatószáma, más lényegi szempont pedig nincs.
- A közszektorban az eredményesség és hatékonyság szétválik, és egyiknek sincs egyértelmű mutatószáma, különösen nem olyan, amely a rendszer működése során automatikusan generálódik. Eközben az eredményességen és hatékonyságon túl más szempontok (például méltányosság, jogszerűség) is fontosak.

A leglényegesebb eltérés azonban a visszajelzési mechanizmusban van:
- A piac az árakon keresztül közvetlen és azonnali visszajelzést ad. Aki többet költ az előállításra, mint amennyit a termék után kap, az veszteséget termel. A visszajelzés nemcsak folyamatos és gyors, de meghatározó is: a hosszabb távon veszteséges vállalatok egyszerűen kiszelektálódnak.
- A közszektor elsődleges visszajelzési mechanizmusa a választás. Ez azonban számos gyengeséggel bír. Időszakos és mint ilyen, ritka. A választási visszajelzésben keverednek a „mit"-re és a „hogyan"-ra vonatkozó ítéletek, vagyis a politikai értékválasztás és a szakmai megvalósítás milyenségének megítélése. Végül a modern tömegkommunikáció és az azt kihasználó fejlett politikai PR körülményei között félő, hogy a választók döntése szinte semmilyen kapcsolatban nincs is a kormányzati teljesítménnyel.

Az elvi szempontokat praktikusra átfordítva:
- A magánszféra üzletembere a saját pénzét költi, a politikus nem.
- Az elszámolásban az üzleti szférában általában jelentős szerepe van a tényleges teljesítménynek, a közszférában ez meglehetősen bizonytalan. Úgy is fogalmazhatunk, hogy jó politikával csapnivaló közpolitikák mellett is lehet választást nyerni.

Ezek a szempontok különösen élesen jelentek meg már a 19. második felében az Egyesült Államokban. Az ország ekkor az ún. zsákmányrendszert követte a közszolgálatban, ami jól megfelelt az amerikai közfelfogásnak. Ez minden lényeges állami posztot választással kíván betölteni, miközben a közszektort is az üzleti szféra logikája szerint fogja fel. A választásokon a később „leszállítandó" szolgáltatások, ti. a választási programok közül választunk. A megválasztott személy feladata aztán, hogy ténylegesen le is szállítsa, amit ígért. Ahogy azonban egy vállalkozó esetében a megrendelő nem határozza meg, hogy a vállalkozó kiket és milyen feltételekkel dolgoztat, ugyanúgy nem tehetjük ezt meg a politikussal szemben sem. A közigazgatás feladatainak és azok bonyolultságának növekedésével azonban ez a rendszer egyre tarthatatlanabbá vált. A politikusok ugyanis az államilag fizetett posztokba olyan embereket ültettek, akiktől a kampány során szívességet kaptak és/vagy a következő kampányhoz azt reméltek. Ezért a valódi szakértelem nem volt szempont. Mivel pedig a megbízatás nem a szakértelemtől és a teljesítménytől, hanem a politikus újraválasztásától függött (annak híján a legjobban dolgozó tisztviselő sem maradhatott a posztján), semmi nem ösztönözte az önképzést, ugyanakkor az életpálya kiszámíthatatlansága a korrupciót rendkívüli mértékben növelte. Mindezek miatt az Egyesült Államok is elindult a zsákmányrendszertől, amely a nyitott rendszer egyik típusa, a zárt rendszer, más néven érdemrendszer irányába.

Nagyjából az 1980-as évekig az érdemrendszerű közszolgálat általánossá válásáról beszélhetünk az egész fejlett világban. Az érdemrendszerű közszolgálat lényege, hogy a személyzeti (vagy emberi erőforrás menedzsment, HRM) döntések nem politikai szempontoktól, hanem a köztisztviselő rátermettségétől és teljesítményétől függenek. Ezt úgy érik el, hogy a foglalkoztatás minden lényeges elemét jogilag részletesen szabályozzák, ami kizárja az önkényt, így a rendszer logikáján kívüli politikai befolyást is. Ennek megfelelően alakulnak a közszolgálat ún. alrendszerei is:

- A toborzás esetében meghatározó a megüresedett álláshelyek nyilvános meghirdetése, pályázat kiírása, gyakran egy erre szolgáló hivatalos közlönyben (ma már honlapon). A jelentkezők közüli kiválasztás módját jogszabály határozza meg, ami tartalmi és eljárási szabályokat egyszerre jelent. Gyakran a kiválasztás központi versenyvizsgával történik, ami kizárja a személyes befolyásolást. (Magyarországon a közszolgálati szabályozás kezdete óta a szerv vezetője dönt, minimális feltételek alapján, minden eljárási szabály nélkül.)
- Az előmenetel elsősorban a közszolgálatban töltött időhöz, az annak során szerzett tapasztalathoz igazodik, valamint gyakran előmeneteli vizsgákhoz kötött. Az előmenetel így jórészt automatikus, bár gyengébb teljesítmény esetén lehetőség van alacsonyabb fokozatban tartásra vagy a kiemelkedő teljesítmény idő előtti előléptetéssel való jutalmazására.
- A bér elsősorban a fentiek szerinti besorolásban elfoglalt pozícióhoz igazodik. (Magyarországon is így van, csakhogy a „normál", besorolás szerinti előmenetel minimális bérnövekedéssel jár, miközben számos, egyedi döntésen alapuló mód létezik a köztisztviselő bérének radikális növelésére.)
- A köztisztviselői jogviszony ebben a rendszerben csak egészen kivételesen szüntethető meg. (Magyarországon a köztisztviselő különösebb nehézség nélkül eltávolítható, kéthavi felmentési idővel.)

Az érdemrendszert általában a legjobb megoldásnak tartották a közszolgálati rendszerekben megjelenő két, egymással ellentétben álló cél kezelésére. Egyfelől ugyanis egy olyan apparátusra van szükség, amelyik teljesíti a demokratikusan megválasztott politikai vezetők elvárásait, ugyanakkor biztosítja a magas szakmai színvonalat a döntés-előkészítésben és -megvalósításban egyaránt. Mindeközben a köztisztviselőknek a választások következtében változó politikai irányokat is ki kell szolgálniuk, biztosítva ugyanakkor a közigazgatás folyamatosságát.

Az érdemrendszerrel szembeni meghatározó kritika ezúttal is az NPM irányából érkezett. Azt kifogásolták, hogy a rendszer a maga rendkívül merev szabályozottságával lehetetlenné teszi a hatékony működést, mivel megszünteti a legalapvetőbb motivációs eszközöket. Ha ugyanis a köztisztviselő bére nem vagy alig reflektál a teljesítményére, miközben az alulteljesítőket nem lehet elbocsátani, akkor a rendszer egésze minimális szinten tartott teljesítményre ösztönöz. Ahogy másutt, itt is az üzleti szféra modellje jelenti a megoldáshoz vezető utat. Első lépésként ajánlja az NPM a teljesítményértékelés bevezetését, és ahhoz kapcsolódóan a pozitív és negatív irányú béreltérítés lehetőségét. A vezetőkkel ún. menedzserszerződéseket lehet kötni. Ennek során a vezető számára meghatározott idő alatt teljesítendő feladatokat jelölnek ki, de nem szólnak bele az operatív feladatellátásba. Ennek továbbvitele a független ügynökségek létrehozása, ahol a menedzserszerződések mellett nem határozzák meg a foglalkoztatás módját sem, vagyis a hivatali dolgozók akár munkaszerződés keretében is foglalkoztathatók.

Mindez ismét a nyitott rendszerhez vezet el (akár egyes hivatalok, akár a teljes közszolgálat esetében) azzal, hogy a direkt politikai befolyás korrumpáló, a szakértelmet meggyengítő hatását a teljesítményindikátorok bevezetése gátolja. Az ilyen szervek, illetve azok vezetői számára transzparens, ugyanakkor meglehetősen pontosan definiált, meghatározott időintervallumban teljesítendő mennyiségi és minőségi szempontok alapján megállapított, így később pontosan mértető teljesítményindikátorok bizto-

síthatják, hogy valóban érdemek szerint jussanak pozícióba a közhivatalnokok. Emellett egyébként az adott országban uralkodó politikai és munkakultúra is meghatározó.

Ezt nevezik magyarra fordítva ún. állásrendszernek *(position system)*, ami lényegében a rendszer nyitott voltára utal, ugyanakkor jelzi azt is, hogy itt nem zsákmányrendszerről, nem a politikai preferenciáknak utat adó berendezkedésről van szó. Ilyen rendszerek működnek manapság jellemzően a skandináv országokban, ahonnan a szakmaiságot talán kevesen hiányolnánk. Jellemző az is, hogy bár ezekben a rendszerekben a köztisztviselő elvileg ugyanúgy eltávolítható, mint a vállalati dolgozó, a valóságban ez a folyamat a döntést követően még két-három évig tart, amelynek során hozzásegítik a munkavállalót más, megfelelő állás betöltéséhez (például továbbképzéssel, annak finanszírozásával). Mindezt a sajátos kultúra mellett az biztosítja, hogy bár ez nyitott rendszer, a köztisztviselőkre kollektív szerződések vonatkoznak, amelyek számos garanciális elemet biztosítanak.

Magyarországon a szocializmus időszakát deklaráltan a zsákmányrendszer jellemezte. Ugyanakkor éppen a demokrácia, vagyis a rendszeres érdemi választások hiánya, az ötvenes évek elején munkáskáderekkel feltöltött, így elképesztően alacsony színvonalú állomány fokozatos és jelentős javulásával járt. Az iskolai végzettség szerint 1989-ben magasabb volt a köztisztviselők képzettsége, mint 1994-ben.

A rendszerváltás után a régiónkban elsőként, 1992-ben Magyarországon fogadtak el általános közszolgálati törvényt. A törvény célja szerint az érdemrendszerű közszolgálatot kívánta létrehozni, és az érdemrendszerre jellemző legtöbb jogintézmény megtalálható is volt benne. Ugyanakkor, mint a szerző maga is bizonyította (Gajduschek 2008), számos szabálya valójában inkább a szimbolikus elemek egyszerű másolását jelentette, semmint a tartalmi átvételt. Jellemző módon a kiválasztás teljességgel a zsákmányrendszernek megfelelő volt mindvégig, és az elbocsátás is meglehetősen könnyű maradt, miközben számos eszköz állt rendelkezésre a politikai preferenciák érvényesítésére.

Mindez egyébként a régiót általában is jellemző tendencia. Lényegében valamennyi nemzetközi összehasonlító elemzés utal arra, hogy a térség legtöbb országában a közszolgálati törvények elfogadásával azonosították az érdemrendszerű működés létrehozását, miközben az nyilvánvalóan sikertelennek tűnik (Meyer-Sahling 2011; Nunberg–Barbone–Derlien 1999). Negyedszázad után visszatekintve, sajátos paradoxonként, úgy tűnik, hogy az érdemrendszernek leginkább megfelelő, a szakmaiságot preferáló közszolgálat abban az Észtországban jött létre, amely hosszú ideig tudatosan elvetette az érdemrendszerű közszolgálat bevezetésének és különösen egy közszolgálati törvény elfogadásának lehetőségét.

Magyarországon hosszú ideig a politikai deklarációk, s kezdetben az őszinte elvi akarat, valamint a törvény szelleme egy kifejezetten zárt közszolgálatot tételezett, miközben a mindennapi gyakorlat annak lényegében ellentmondott, nagyjából 2006-ig. Ezután a cél megváltozott, és egy nyitott, állásrendszerű közszolgálat kialakítása került a fókuszba, elsősorban az NPM elvei mentén. Sajátos kontrasztban állt ez a törekvés egyfelől a nemzetközi trenddel, amely ekkorra már érzékelhetően elfordult az NPM-től (2008-ban pedig egyértelműen szakított azzal). Még erőteljesebb és bizonyos értelemben abszurdabb a kitűzött célok és elért eredmények ellentéte. A magyar közszolgálati rendszer ugyanis soha nem állt olyan közel az érdemrendszerű ideálhoz, mint ekkor. Például a megüresedett helyek kötelező meghirdetése egy központi fórumon, a kiválasztás részleges központosítása a vezetők esetén, az ún. versenyvizsga bevezetése stb. egyértelműen ebbe az irányba hatott.

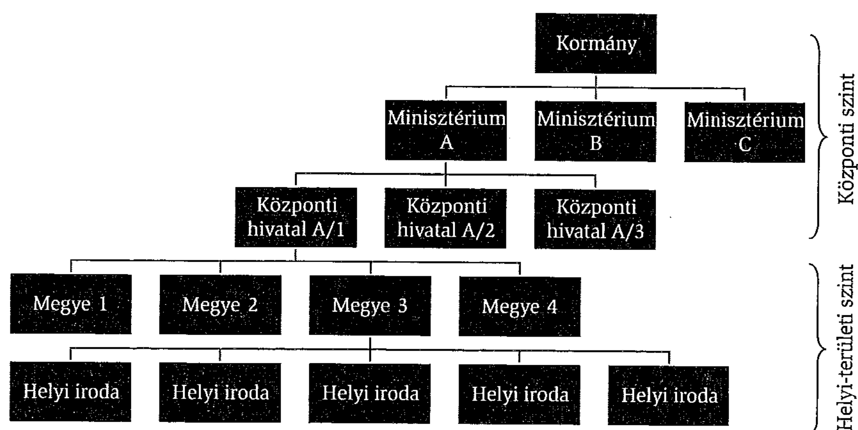
2010 után pedig nyílt szakítás történt az érdemrendszer ideálként való megjelenítésével. Egy ún. vegyes rendszer kialakítása lett a deklarált cél, miközben a jogi szabályozást gyökeresen átalakították, egy időre úgy, hogy a köztisztviselő eltávolítása könnyebbé vált, mint a vállalati segédmunkásé. Eközben nagyüzemben zajlott a közigazgatási vezetők közel totális lecserélése, többé-kevésbé nyíltan politikai alapon.

Ez a rész vázlatos áttekintést nyújtott a zárt és nyitott rendszer előnyeiről és hátrányairól, alkalmazásuk lehetséges módjáról és következményeiről. Emellett némi nemzetközi kitekintéssel az utóbbi évtizedek vázlatos hazai történetét is láthattuk. Ebből úgy tűnik, hogy nem sikerült valódi érdemrendszerű közszolgálat kialakítása, amely alkalmas lenne a változó kormányok politikai irányvonalát és igényeit kiszolgálni és mellette magas szakmai színvonalon működni. A rendszerváltás után egymást követő kormányok majd mindegyike elődjét is túlszárnyaló tisztogatásba kezdett a közigazgatás csúcsain, majd egyre inkább a középvezetői posztokon is, egészen a 2010-es rezsimváltásig, amely szinte a teljes vezetői és gyakran már a beosztott köztisztviselői állomány lecserélését hozta. Ebben az utolsó szakaszban azonban már az érdemrendszer kirakata sem volt kívánatos.

A hazai történeti előzményeket figyelembe véve a professzionalizáció lehetőségét tekintve a legreálisabb forgatókönyvnek egy olyan autoriter rezsim kialakulása tűnik, amelynek már nem kell tartania a választásoktól, így – hasonlóan a Kádár-rendszer időszakához vagy a nemzetközi szakirodalomban emlegetett Kazahsztán példájához – megengedheti magának, hogy a politikai lojalitás helyett/mellett a szakértelmet tekintse meghatározó szempontnak a közszolgálatban.

HIERARCHIA *VERSUS* SZERVEZETI AUTONÓMIA

A közigazgatás felépítésének évezredek óta meghatározó jellemzője a centralizáció és az erre épülő hierarchia. Ennek lényege, hogy a nagy szervezetrendszert egyetlen központból irányítják. Ez a szervezeti felépítés, amely egyébként lineáris szervezeti struktúraként is ismert, szervezetszintekre tagozódik. Az alacsonyabb szinteken lévők a magasabb szintről kapnak utasítás és az iránt tartoznak felelősséggel. Minden beosztottnak egyetlen főnöke van az eggyel magasabb szinten, a csúcson a szervezeti csúcsvezetővel. Az ilyen módon felépülő elvi államszervezeti modellt mutatja be az 1. ábra.



1. ÁBRA • *A hierarchikus állami felépítés elvi modellje*
Forrás: saját szerkesztés

Ez a szervezeti forma a maga szigorú hierarchiájával biztosítja, hogy a demokratikusan választott politikusokat a csúcsra helyezve ők tudják irányítani az egész nagy szervezetrendszert. A szervezet biztosítja a koordinációt is, hiszen minden vezető koordinálja a beosztottait, míg őt és kollégáit az ő felettesük koordinálja, fel egészen a csúcsig. Nem véletlen, hogy ez a szervezeti forma volt az első és nagyon sokáig az egyetlen formális szervezeti struktúra, amelyre az ősi államok vagy hadseregek épültek, és mind a mai napig jelen vannak ezeken a területeken. Miközben az üzleti szférában ez a szervezeti forma, legalábbis a nagyobb vállalkozások esetében, szinte eltűnt, a közigazgatásban továbbra is meghatározó maradt.

A merev hierarchiával szemben az autonómia legfontosabb helyszínei az önkormányzatok voltak. Ilyenek a szakmai önkormányzatok (korábban például a céhek, ma a kamarák) vagy a közigazgatásban nagyobb jelentőséggel bíró települési és területi önkormányzatok. A települési önkormányzat nem része az államigazgatási hierarchiának. Vezetőit a település lakossága választja, és a lakossággal szemben felelős azért, hogy feladatait a lehető legjobban lássa el. A közigazgatás modernizációjának hajnalán úgy látszott, hogy a történelmi örökségként itt maradt önkormányzatok el fognak tűnni, ám ez általában nem igazolódott.

Milyen érvek és ellenérvek szólnak a hierarchia és az ezzel nyilvánvalóan ellentétes autonómia mellett?

A hierarchikus szervezeti struktúra nagy előnye az összehangolt cselekvés, amely a folyamatok és az outputok (például hatósági döntések, a közszolgáltatás színvonala) egységességét és kiszámíthatóságát is biztosítja. Így például azt, hogy egy ugyanolyan feltételek mellett a kérvényező Győrben és Botpaládon is megkapja (vagy sem) az engedélyt, támogatást stb.

Bizonyos szervezeti méreten túl a hierarchia elkerülhetetlenül megjelenik, mert ellenkező esetben lehetetlenné válik a koordinált működés. Ugyanakkor ez a szervezet lassan reagál, és alig képes a változásra, márpedig erre az egyre gyorsabban változó társadalmi környezetben növekvő igény van. A lassúság egyik oka a kommunikációs és döntési folyamatok jellege. Számos ügyben csak a csúcson lehet döntést hozni, ahol viszont hiányzik az eldöntendő ügy ismerete (a problémával az alsóbb szintek találkoznak) és a változtatásra irányuló nyomás érzékelése is. Ezzel szemben az alsóbb szinteknek nagyobb autonómiát biztosító szervezetek könnyebben és eredményesen alkalmazkodnak.

A mindennapi működés során a nagy méret a hatékonyság biztosítéka is lehet, a nagybani beszerzés lehetőségétől kezdve a koordinációból eredő előnyökön át a stratégiai döntésalkotás lehetőségéig. Ugyanakkor az autonóm megoldások hatékonyabbak lehetnek a speciális erőforrások és igények feltárásában. A települési önkormányzatoknak éppen ez a fő előnyük a szakirodalom szerint. Alkalmazkodnak a helyi sajátosságokhoz, a helyi igények kielégítésére koncentrálnak, amelyek egészen eltérők lehetnek egy gyorsan növekvő agglomerációs település (óvoda, iskola, közlekedés), mint egy elöregedő és elnéptelenedő falu esetében (idősotthon, otthoni betegápolás, a temető karbantartása). Ez önmagában is jelentős hatékonyságnövekedést eredményez. Ehhez járul, hogy az önkormányzat képes a helyi erőforrásokat feltárni és jobban kamatoztatni. Az egyik településen a helyi adók elegendő fedezetet jelentenek a feladatokhoz. A másikban viszont alacsony az adóbevétel, sok a munkanélküli. Őket ugyanakkor egy szakember irányítása alatt esetleg jól lehet hasznosítani építkezések vagy más ellátandó feladatok során. Olyan eltérő, egyedi tényezők ezek, amelyek kezelésére egy központosított szervezet nyilván nem alkalmas.

Hasonlóan ellentmondásos a kép, ha a hierarchikus és az autonómián alapuló szerveződést nem a hatékonyság, hanem a demokratizmus és a méltányosság oldaláról vetjük össze. A hierarchikus megoldás különösen

megfelelő arra, hogy biztosítsa az egyenlő bánásmódot, a pártatlanságot, a jogegyenlőséget és megakadályozza a hivatali önkényt a közigazgatási ügyintézésben. Ez a struktúra alkalmas rá, hogy a közösség által választott legitim politikai vezetők akarata érvényesüljön az egész országban.

Az önkormányzatiság kihívást jelenthet ezekkel az értékekkel szemben. Különösen az egyenlőséggel és jogegyenlőséggel szemben, hiszen az önkormányzati autonómiának éppen az a lényege, hogy eltérően járnak el az egyes helyeken. Magyarországon óriásiak a társadalmi különbségek a lakóhely szerint. Az eltéréseket az önkormányzati autonómia logikája fel is erősíti. Azokon a településeken, ahol jobb módú emberek élnek, általában az önkormányzat is nagyobb költségvetéssel működik, így a közszolgáltatások is jobbak, és ez fordítva is igaz. Az önkormányzatiság így jobb esetben visszatükrözi, rosszabb esetben fel is erősíti a társadalmi egyenlőtlenségeket; ez elkerülhetetlen.

A demokratizmus aspektusából összevetve az állami-hierarchikus és az önkormányzati-autonóm felépítést, a fő különbség a demokratikus visszacsatolás eltérő rendje, ha úgy tetszik, „hosszúsága". A demokratikus visszacsatolás sokkal közvetlenebb az önkormányzatok esetében, amit a következő folyamattal lehet leírni: helyi társadalom → helyi politikai döntéshozók → helyi igazgatás → helyi állampolgárok. A centralizált-állami visszacsatolás jóval bonyolultabb: állampolgárok → országos politikai vezetők → kormány → minisztériumok → országos főhatóságok → ezek ún. dekoncentrált területi és/vagy települési szervei → állampolgárok. Az utóbbi megoldás kifejezett kritériuma, hogy süket maradjon a helyi érdekek iránt (hiszen a bürokratikus állami rendszerben ez a korrupcióval azonos).

Talán a közvetlenebb állampolgári kontroll az oka annak, hogy számos hazai és külföldi felmérés szerint az állampolgárok általában jobban bíznak a hozzájuk közelebb álló önkormányzatokban, mint a nagy állami ellátószervezetekben, hivatalokban. Sőt a kérdőívek tanúsága szerint minél kisebb egy önkormányzat, annál elégedettebbek a működésével, beleértve a közszolgáltatásokat is. Utóbbi annak fényében érdekes különösen, hogy a kisebb településeken a közszolgáltatások színvonala tényszerűen általában gyengébb.

A helyi autonómia viszont azzal fenyeget, hogy elvész az országos érdek, a közérdek. A sok helyi kisközösség érdeke nem feltétlenül adja ki az egységes egész érdekét. Jól látható ez, amikor egy-egy település megvétóz olyan megoldásokat, amelyek a társadalom egészének érdekét szolgálnák. Nagy nemzetközi irodalma van a *not in my backyard* jelenségnek, amikor ugyan mindenki belátja, hogy egy beruházásra (szemétlerakó, körgyűrű stb.) szükség van, de mindenki ellenzi, hogy az a közelében valósuljon meg. Magyarországon elég a Kőröshegyi völgyhíd példájára utalni, vagy arra, amikor a budapesti kerületi polgármesterek sorra vétóznak meg a város egésze számára szükséges beruházásokat.

Nem ritka az sem, hogy a helyi autonómia a helyi diktatúrát alapozza meg, amikor a polgármester vagy néhány család tartja kezében a település egészét, önkormányzati hatalmukat is felhasználva, egzisztenciális függésbe vonva a lakosság nagy részét. Ebben a helyzetben joggal érzik magukat teljesen kiszolgáltatottnak az érintettek, hiszen olyan felettes fórum nemigen létezik, amelytől segítséget kérhetnének.

Megjegyzendő itt, hogy bár az autonómia messze legfontosabb megnyilvánulása a települési önkormányzat, az autonómiának más formái is léteznek a közigazgatásban. Ilyenek a már említett szakmai önkormányzatok mellett az ún. független hatóságok, ügynökségek, amelyek nemzetközileg meglehetősen nagy szerepet kaptak az utóbbi évtizedekben, részben az NPM hatására, részben attól függetlenül is. Magyarországon ilyen a médiahatóság, a közbeszerzési tanács, a választási bizottság stb. Ezek esetében az autonómia más okból válik fontossá. Itt a fő cél – a nemzetközi gyakorlatban –, hogy az államigazgatás politikailag uralt hierarchiájából kiszakítsa e szerveket. Ennek elsődleges indoka a kvázi függetlenség biztosítása (talán kicsit a kizárólag a jognak alárendelt bíróságok mintájára, ám a végrehajtó hatalmon belül maradva) a direkt, akár operatív politikai befolyás kiküszöbölésével. Egyes esetekben a politikai hatások kiküszöbölése legitimáló és garanciális jellegű (például a választási bizottság esetében), máskor annak biztosítéka, hogy e szervek kizárólag az adott terület speciális, szakmai szempontjait tudják érvényesíteni (például a versenyhivatal), gyakran pedig minkét szempont jelen lehet (például az adatvédelmi hatóság).

Magyarországra vonatkoztatva mindezt azt találjuk, hogy az ún. autonóm ügynökségek meglehetősen kevéssé autonómak; legalábbis 2010 után. Ezt a tájékozott állampolgár is érzékelheti, de a döntések politológiai tartalomelemzése is kimutathatja (lásd például a választási bizottság döntéseit). A jogász pedig könnyedén megsejtheti az e szervek létrejöttére, vezetőinek kinevezésére vonatkozó eljárásából, amelyben a miniszterelnöknek döntő befolyása van. A Médiatanács elnökét például, mint a legtöbb autonóm szerv vezetőjét, a miniszterelnök javaslatára nevezik ki, majd ennek a vezetőnek döntő befolyást ad a jogszabály a szervezet, a tevékenység és – a hazai kontextusban különösen meghatározó elemként – a személyzet alakításában.

A helyi közigazgatási szervek körében a rendszerváltás előtt a tanácsok töltötték be az önkormányzatok szerepét, ám valódi autonómiájuk minimális volt, inkább a központ kinyújtott karjaiként működtek, mindezt helyi választásokkal némileg álcázva. A hetvenes években fokozatosan összevonták a kistelepülések tanácsait nagyobb egységekbe – egyébként nagyjából párhuzamosan a számos nyugat-európai országban zajló folyamatokkal.

A rendszerváltás e tekintetben is a korábbi rendszer teljes tagadására épült. Amiként ennek része volt a végrehajtó hatalom rendkívüli elgyen-

gítése más hatalmi ágakkal szemben, úgy a végrehajtó hatalmon belül a szocializmust jellemző centralizációval szemben az autonómia kapott abszolút prioritást. Megszűnt a korábbi közös tanácsok rendszere, minden település saját önkormányzatot hozott létre. Az új önkormányzati törvény szerint a közszolgáltatások túlnyomó része önkormányzati feladattá vált, így a települési infrastruktúra létrehozása és működtetése (utak, parkok, víz- és csatornahálózat; később a gázközművagyon is hozzájuk került), a humán szolgáltatások nagy része, különösen az oktatás stb. Mindezt úgy, hogy az önkormányzatok mintegy fele ezer főnél kisebb településen működött. A rendkívül széles feladatkörhöz és az ahhoz kapcsolódó ellátási felelősséghez gyenge önálló anyagi erő társult. Így például Magyarországon a nemzetközileg az önkormányzatok egyik fő bevételi forrásának számító, általánosan kivetett ingatlanadó politikai ellenállás miatt soha nem kerülhetett bevezetésre. Az önkormányzatok felett minimális központi állami, törvényességi felügyelet és gyenge kiegyenlítő mechanizmusok működtek. Jogi szempontból az önkormányzati döntések, különösen a rendeletek felülbírálata, lehettek azok bármennyire jogsértők is, meglehetősen nehézkes volt. Több évre pedig teljesen meg is szűnt az önkormányzatok törvényességi felügyelete. Hasonlóan gyenge volt a közszolgáltatások kontrollja is. Az önkormányzatilag szervezett állami alapfokú oktatás (értsd: a jövő generáció oktatása, nevelése) vonatkozásában ez lényegében teljesen hiányzott. Az effektív pénzügyi kontroll hiánya pedig számos önkormányzat rendkívüli eladósodáshoz vezetett.

Ezzel az autonómiát preferáló, talán szélsőségesnek is nevezhető decentralizációval szemben 2010 után egy bátran szélsőségesnek nevezhető recentralizáció figyelhető meg. Az önkormányzatok pénzügyi önállóságát jelentősen korlátozták, hatásköreiket pedig nagymértékben megnyirbálták, feladataik nagy részét elvette az állam. A megyei önkormányzatok valamennyi lényegi feladatkörét elvonták, a megmaradó szervezetek és épületek tényleges funkció nélkül üres kagylóhéjhoz hasonlítanak. A települési önkormányzatok adminisztratív hivatali teendőinek mintegy kétharmadát tették át a járási kormányhivatalokhoz, az önkormányzatoktól központi utasítással vonva el embereket és technikai eszközöket. A helyi közszolgáltatások „zászlóshajóját", az oktatást (több más közszolgáltatással együtt) szintén állami felügyelet alá helyezték és a mára a végletekig vitt, nyilvánvalóan működésképtelen, ilyenként abszurd centralizáció szimbólumává váló intézményfenntartó központ, a KLIK alá helyezték. A magyarázat mindehhez egyfelől a hatékonyság növelése, a költségtakarékosság, másfelől a kiegyenlítő mechanizmus érvényesítése lett volna. Bár az intézkedés értékeléséről szisztematikus elemzés nem készült (az nem is szokott), a sporadikusan megjelenő adatok azt látszanak igazolni, amit elméletből egyébként is tudhatunk (már a fenti néhány oldal elolvasása után is): a radikális centralizáció éppen úgy nem megoldás a részben az autonómia által felvetett problémákra, amiként az autonómia túlhajtása sem volt szerencsés reakció a korábbi túlzott centralizációra.

A közigazgatás kutatói ennek kapcsán is megjegyezhetnék, amit a közigazgatásról, annak elméletéről és gyakorlatáról egyaránt mondani szoktak: itt nincsenek általánosan használható, abszolút törvényszerűségek, nincsenek egyértelmű szabályok (Fukuyama 2004). Sokkal inkább az egyes tényezők, hatások közötti szerencsés egyensúly megtalálása a cél. Az egyensúly érzékelhető elvesztése esetén pedig jobb finom korrekciókkal újból megkeresni azt, semmint radikális változásokat generálni egy hatalmas, lassan és költségesen mozduló szervezetrendszerben, amely ezer szállal ágyazódik a társadalom szövetébe. A radikális változtatás így nemcsak a közigazgatásnak „fáj", hanem általában magának a társadalomnak is, amelynek a nevében elkövetik ezeket.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

ÁSZ 2009 — *Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában*, Állami Számvevőszék, 2009, *asz.hu* = goo.gl/Y70bMx

Bohle–Greskovits 2012 — Dorothee Bohle – Béla Greskovits: *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Ithaca, Cornell University Press, 2012.

Elster–Offe–Preuss 1998 — Jon Elster – Claus Offe – Ulrich K. Preuss: *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, *books.google.hu* = goo.gl/Nc9pPK

Fukuyama 2004 — Francis Fukuyama: Why There Is no Science of Public Administration, *Journal of International Affairs*, 2004, 189–201.

Gajduschek 2008 — Gajduschek György: *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*, Budapest, KSZK, 2008.

Gajduschek 2015 — György Gajduschek: „Critical Notes on Four Major Theories of Public Administration as they Appear in Central and Eastern Europe" in Polonca Kovač – György Gajduschek (szerk.): *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe. Selected Revised Papers from the 22nd NISPAcee Annual Conference*, 2014, Budapest-Bratislava, NISPAcee, 2015.

Gajduschek–Hajnal 2010 — Gajduschek György – Hajnal György: *Közpolitika: a gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*, Budapest, HVG-ORAC, 2010.

Hajnal–Jenei 2010 — György Hajnal – György Jenei: „The Study of Public Management in Hungary" in Walter J. M. Kickert (szerk.):

The Study of Public Management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distinctiveness, London – New York, Routledge, 2010, 208–232.

MEYER-SAHLING 2011 Jan-Hinrik MEYER-SAHLING: The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession, *Governance*, 2011/2., 231–260.

NUNBERG–BARBONE–DERLIEN 1999 Barbara NUNBERG – Luca BARBONE – Hans-Ulrich DERLIEN: *The State after Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, Washington, World Bank, 1999.

POLLITT–BOUCKAERT 2011 Christopher POLLITT – Geert BOUCKAERT: *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press, ³2011, *google.com* = goo.gl/GMMsRC

RANDMA-LIIV 2008–2009 Tiina RANDMA-LIIV: New Public Management versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2008–2009/2., 49–71.

Mellár Tamás

NINCSENEK BOMBABIZTOS RECEPTEK

Gazdaságpolitikai alternatívák a modernizációra

A hagyományos felfogás értelmében a gazdaságpolitika a rövid távú, konjunkturális problémák kezelésének eszköze; az olyan hosszú távú kérdések, mint a gazdasági növekedés, fejlődés és modernizáció, nem tartozik a hatókörébe. Valójában azonban nem lehet éles határvonalat húzni a rövid és a hosszú távú problémák közé. A hosszú táv sok-sok rövid távból áll össze, és mint ilyen, jelentősen meghatározza a gazdaság és a társadalom állapotát. A modernizációra nyitott innovatív, kezdeményező gazdasági viselkedési mód alapvetően az emberek értékrendjéből, magatartási normáiból és kapcsolati rendszereiből következik. Ez azonban nem jelenti azt, hogy itt valami eleve elrendelésről volna szó, nevezetesen hogy vagy olyan az adott társadalom értékrendje, amelybe kódolva van az innovativitás és akkor létrejöhet a versenyképes gazdaság, vagy olyan, amelyikben ez nincs meg, s akkor reménytelen a dolog. Nem, nem ennyire egyszerű és mechanikus az összefüggés az egyes tényezők között. Azért nem, mert a társadalom értékrendje nem valami kívülről determinált dolog, amelyet (genetikailag kódolva) készen kapott és amely változatlan és változhatatlan. Ellenkezőleg: az értékrend és a viselkedési normák időben szüntelenül változnak, a megélt történelmi viszonyok alakítják a külső és belső körülmények szövevényes hatásmechanizmusa által. Egy adott időpontban tehát a viselkedési normák ugyan adottak, és ezért jelentős hatást gyakorolnak a gazdaság működésére, azonban nem határozzák meg azt teljesen. A kormány szabályozó szerepe, gazdaságpolitikája és a külső gazdasági környezet ugyancsak hatással lehet a működés milyenségére, eredményére.

A politika általában sokkal jelentősebb befolyást gyakorol a gazdaság működésére, mint amilyet a közgazdaságtan neki tulajdonít. Egyrészről hosszú távon a társadalmi viszonyok alakításán keresztül a viselkedési normák és értékek alakulására van meghatározó jelentőségű hatása, másrészről pedig rövid távon is képes pozitív vagy negatív irányba befolyásolni a gazdaság működését, annak megfelelően, hogy milyen gazdasági intézményeket alakít ki és azokat miként működteti. A nem kizáró, hanem befoga-

dó jellegű intézmények megkönnyítik a piacra lépést, s nem engedik, hogy monopolpozíciók alakuljanak ki, ösztönzik az új ötletek kialakulását és sikerre vitelét, garantálják a tulajdon biztonságát, a törvény előtti egyenlőséget, esélyteremtő oktatási rendszer fenntartását stb. (ACEMOĞLU–ROBINSON 2013). Harmadrészt pedig a kormány konkrét gazdaságpolitikája is szerepet játszik a gazdasági eredmények, a versenyképesség alakulásában.

A közgazdászok többsége nagy várakozással tekintett a rendszerváltozásra, azt várva tőle, hogy a piaci átállás következtében jelentősen javul majd a magyar gazdaság hatékonysága és versenyképessége, minek folytán gyorsan felzárkózunk Nyugat-Európa fejlett régióihoz. A többségnek azonban csalatkoznia kellett, mert a gyors felzárkózás és a termelékenység növekedése elmaradt. A magyar piacgazdaság a hatékonyság és versenyképesség szempontjából nagyjából ott folytatta, ahol a szocialista tervgazdaság befejezte. Ennek egyik nyilvánvaló oka az volt, hogy a társadalom értékrendje, alá-fölérendeltségi viszonyrendszere a lényegét tekintve nem változott meg, ezért a piacgazdaság által biztosított sokkal nagyobb lehetőségeket sem tudta kihasználni. A másik nyilvánvaló ok pedig az volt, hogy a kialakuló új politikai rendszer sem biztosított kedvező körülményeket a szükséges értékrendbeli váltás véghezviteléhez, sokkal inkább konzerválta azokat.

A gazdaságpolitika elvileg segíthetett volna még a helyzet javításán, de ez a lehetőség is kimaradt. A rendszerváltozás körül bábáskodó közgazdászok nagy többsége ugyanis úgy látta, hogy a piacgazdaságban csak az alapvető monetáris és fiskális politikára van szükség, hasonlóan a bejáratott piacgazdaságok gyakorlatához, és szükségtelen az olyan gazdaságpolitika, amely a gazdasági szerkezet átalakítását, a versenyképesség növelését célozná. Így aztán a két szék között a pad alá került a magyar gazdaság, mert a globalizálódó világgazdaságba nem tudott bekapcsolódni a high-tech iparágak révén (ahhoz sem a technikai-technológiai bázis, sem a magasan kvalifikált munkaerő nem állt rendelkezésre). A külföldi tőke számára pedig csak a hagyományos iparágakban vált valamelyest vonzóvá a hazai gazdasági környezet, elsősorban az alacsony bérek miatt. A „valamelyest vonzóvá" kitétel azért hangsúlyos, mert a magyar gazdaság annyira nem volt fejletlen, hogy az alacsony munkabérrel versenyre kelhettünk volna az ázsiai országokkal (Indiával, Kínával), és emiatt a külföldi tőkének végzett bérmunka önmagában nem tudott jelentős jövedelememelkedést és versenyképesség-növekedést előidézni. A külföldi cégek nem váltak szerves részeivé a magyar gazdaságnak, nem alakult köréjük hazai beszállítói kör, s így aztán nem működött a technológiai transzfer sem. Mindezek következtében az általános hatékonyság és versenyképesség sem növekedett számottevően, hanem megmaradt a külföldi vállalati körön belül. A levonható tanulság az elmúlt évtizedek hazai tapasztalataiból az, hogy nem lehet

versenyképességet kölcsönkapni, a külföldi tőke nem fogja azt a mi számunkra megteremteni. Ha a gazdaságpolitika nem tesz ennek érdekében hathatós intézkedéseket, akkor nem lesz javulás.

HÁROM GAZDASÁGPOLITIKAI ALTERNATÍVA

Nézzünk meg most nagyon röviden három, egymástól markánsan eltérő gazdaságpolitikai javaslatot, amelyek szándékuk szerint a modernizáció ügyét kívánták előmozdítani.

Az újraiparosítás gazdaságpolitikája

Ennek a gazdaságpolitikának az ideológiai gyökerei a marxista történelmi fejlődés elméletéig nyúlnak vissza. A marxista teória szerint a termelőerők és a termelési viszonyok összhangjának megvalósulása érdekében a termelési módok szükségképpen, meghatározott rendben váltják egymást (az ősközösségtől a kommunizmusig). Minden országnak, így a fejlődésben lemaradóknak is, végig kell járniuk a fejlődés minden lépcsőjét. (Érdemes megemlíteni, hogy a menetrendszerű történelmi fejlődési modellt nemcsak a marxisták, hanem az antimarxista Rostow is magáévá tette, ROSTOW 1960). S mivel nálunk az iparosítás szakasza csak igen felemás módon ment végbe a szocializmusban, ezért most, a 21. század elején megkésve bár, de ezt a szakaszt kell teljessé tenni és befejezni. A továbbfejlődés csak ezután kezdődhet meg – szól az *újraiparosítás gazdaságpolitikájának* az elméleti alapvetése (KISS 2016).

Magyarország számára tehát a világgazdaságban a 20. század első két-harmadában végbement második ipari forradalom megvalósítása van soron. Ennek keretében adtak (2010 előtt és után egyaránt) a regnáló kormányok komoly támogatásokat a külföldi tőkének, hogy felfuttassák a gépipart, s ezen belül a járműipart. Az Orbán-kormány újraiparosítási programja célként fogalmazta meg, hogy az ipari termelés részarányának 30% fölé kell kerülnie, és a járműipar mellett a gépipar többi alágazatában is komoly fejlesztéseket kell végrehajtani. Ugyancsak fejlesztendőnek tekintette az energetikai ipart (atomerőmű-bővítés), a vegyipart és a hadianyaggyártást is. Mind e mellett szükséges a külföldi tőke által megvalósított felemás iparosítás korrekciója is, nevezetesen a hazai gazdaságba való beágyazott működés, a hazai beszállítói háttér és fejlesztési bázis kialakítása.

Mi a baj ezzel az elképzeléssel?

Elsősorban az, hogy ilyen fejlődésistáció-elmélet nincs, nem érvényesült soha a történelemben. A fejlődésben élen járók mozgási pályája ugyan

felrajzolható és pontosan dokumentálhatók az egyes fejlődési szakaszok, de ez nem fog vonatkozni a fejlődésben megkésettekre. Mindenekelőtt azért nem, mert a legfejlettebbek létezésükből következően már egy más világgazdasági helyzetet hoznak létre, a kevésbé fejlett perifériáknak pedig ezekhez a fejlődési centrumokhoz kell szükségképpen alkalmazkodniuk (WALLERSTEIN 1983). Így tehát a sikeres felzárkózás semmiképpen sem mehet végbe az élenjárók mechanikus másolása révén, hanem egyedi megoldásokat kell keresni, amely reflektál a megváltozott világgazdasági környezetre, és természetesen nem hagyja figyelmen kívül a belső társadalmi viszonyok sajátosságait sem. Ezért aztán anakronisztikus és eleve kudarcra ítélt a 21. század elején a 20. század közepének sikeres iparosítási modelljét fejlesztési célként kitűzni.

Másodsorban pedig nyilván nem valósítható meg gyorsan és komoly anyagi áldozatok nélkül a külföldi tőke lecserélése hazaira. Az általános fejlettségi feltételek hiánya miatt a hazai bázisú gépipar és járműipar kiépítése szükségképpen komoly importot vonzana, mivel a hazai beszállító háttéripar nagyon is hiányzik. Miközben tehát az egyik oldalról az importigény komolyan növekedne, ugyanakkor az exportlehetőségek nem nyílnának meg, mert a műszaki-technológiai és szakmai háttér nélkül nem tudnának az újonnan alakult hazai vállalkozások versenyképes módon exporttermékeket előállítani. Harmadrészt pedig hiába próbálunk komoly erőfeszítéseket tenni a gépipar területén, a fejlődés fő sodra ma már egészen más, a korszerű high-tech iparágak más területekre koncentrálódnak. A külföldi tőke nem véletlenül telepítette ide ezeket az iparágakat, mivel ezek már kifutóban vannak, a hagyományos járműipari termékek (belső égésű motorok) iránt a kereslet a következő évtizedekben előreláthatóan radikálisan csökkenni fog.

Az újraiparosítási program tehát nem ígér megoldást a fejlődésre a hazai gazdaság számára. Piaci alapon ez a változás nem valósulhatna meg, a kiemelt állami szerepvállalás viszont óriási költségvetési terheket jelentene. Nemcsak az egyszeri beruházási költségek lennének tetemesek, hanem az újonnan alapított hazai vállalkozások folyamatos támogatásának a kiadásai is. Nem beszélve arról, hogy az ilyen iparpártoló támogatási politika nem egyeztethető össze az európai versenyszabályozási előírásokkal sem.

A béremelésre alapozó gazdaságpolitika

A hagyományos baloldali, szocialista felfogás szerint a rendszerváltozás után az új hazai, illetve a külföldi tőke durván elnyomta a munkásosztályt és megakadályozta a bérek növekedését. A magyar bérek az Európai Unió átlagához képest csak annak egyötödét-egynegyedét teszik ki, miközben az

egy főre jutó GDP-nk 68%-os fejlettséget mutat. (Itt azért érdemes megemlíteni azt, hogy ha a béreket is PPP, vagyis vásárlóerő-paritás alapon számítjuk, akkor nincs akkora bérhátrány: korrektül számolva a magyar bérek az EU-s átlag fele körül alakulnak, OBLATH 2014). A baloldali felfogás szerint az alacsony bérek nyilván azért alakultak ki, mert a hazai szakszervezetek igen gyengék és nem képesek a munkások érdekeinek érvényesítésére, továbbá mert a kormányok kollaborálnak a tőkével és számukra kedvező szabályozást alakítottak ki (POGÁTSA 2015). Éppen ezért olyan kormányra volna szükség, amelyik megvédené a munkások érdekeit és komoly mértékű központi béremeléseket hajtana végre.

A nézet képviselői szerint komoly pozitív következményei lennének, ha jelentősen (akár a duplájára is) nőnének a bérek. Mindenekelőtt az, hogy magasabb bérszínvonal esetén nem az elavult technológiákat hozná ide a külföldi tőke (összeszerelő üzemek, környezetszennyező termelés), hanem a korszerű, új technológián alapuló termelési rendszereket telepítené Magyarországra. Ennek kedvező hatása a hazai gazdaságra úgy valósulhatna meg, hogy a béremelés következtében az alacsony hozzáadott értékű szektorokban megszűnne a termelés a csökkenő profitok miatt, következésképpen a tőke átmenne a korszerű, magas hozzáadott értékű szektorokba és ott teremtene magasabb bérű álláshelyeket. Harmadrészt pedig a jelentős béremelésnek keresletgeneráló következménye is lenne, s ezért beindulhatna a keynesi típusú multiplikátorhatás. A többletkereslet többlettermelést generálna, amely aztán a foglalkoztatás bővülése révén növelné a rendelkezésre álló jövedelmeket. A többletjövedelem pedig újabb keresletet és további termelésbővülést eredményezne. Végeredményében általános gazdasági fellendülést indíthatna el a központilag kezdeményezett jelentős béremelés.

Mi a baj ezzel az elmélettel?

Először is azt kell látni, hogy az alacsony hazai bérek alapvetően nem a munkavállalói érdekérvényesítés gyengeségei miatt alakultak ki, hanem a világgazdasági tendenciák miatt. Ugyanis a külföldi tőke számára könnyen elérhetővé váltak a feltörekvő ázsiai országok (India, Kína), ahol a bérek a mienknél is sokkal alacsonyabbak. Ez a lehetőség tehát jelentősen korlátozza a béremelési lehetőségeket az összeszerelő jellegű üzletágban. Ha jelentősen emelkednének a bérek (mondjuk a minimálbérek növelése miatt), akkor a külföldi tőke egyszerűen nem jönne Magyarországra és a meglévő üzemeit is áttelepítené Keletre. Arra pedig nem várhatunk reálisan, hogy magas bérek esetén majd a high-tech szektorokba ruház be nálunk, mert ennek a feltételei nem adottak. Nem áll rendelkezésre ugyanis magasan képzett nagy tömegű munkaerő, amely kielégíthetné az itt felmerülő igényeket.

Másodszor pedig azt kell látni, hogy nem a bér mértéke határozza meg a gazdasági fejlődés irányát, hanem más tényezők. A bérszint nem oka,

hanem sokkal inkább következménye a kialakult gazdasági rendnek. Ha tehát adminisztratív eszközökkel emelnék a béreket, akkor vagy nagyobb lenne a feketegazdaság részaránya, vagy tényleg becsuknának az alacsony hozzáadott értéket előállító üzemek. De ebből még nem következik, hogy átmennének a magasabb hozzáadott értékű szektorokba, egyszerűen azért nem, mert nincs meg a megfelelő szakképzettségű munkaerő. A tömeges átáramlásra csak hosszabb idő átlagában lehetne számítani, s akkor is csak azzal a feltétellel, hogy a kormány komoly átképzési programokat indít és működtet folyamatosan.

Az alacsony képzettségű dolgozók termelékenysége szükségképpen alacsony, ami viszont korlátot szab a fenntartható béreknek is. Az EU-s összehasonlításban alacsony bérek mellett azt is érdemes felidézni, hogy a magyar átlagtermelékenység mindössze 40-45%-a az uniós átlagnak. Nyilván nem pusztán a dolgozók gyenge egyéni teljesítménye áll e szám mögött, hanem a gyenge versenyképességű és alacsony hatékonyságú termelési láncok, az elavult termelési szerkezet, az óriási állami bürokrácia, a hatalmas korrupció az, ami mind lerontja az egyéni erőfeszítéseket. Ugyanez a munkaerő a nyugati országokban (ma már több százezer külföldi munkavállaló példáján keresztül láthatjuk) sokkal magasabb termelékenységre képes a jobb termelési, irányítási és szabályozási feltételek miatt.

Harmadszor azt kell látni, hogy a jelentős béremelés nem mehet végbe a profitok csökkentése révén sem, mert – a városi legendákkal ellentétben – nincsenek a mai Magyarországon tömegével olyan vállalkozások, amelyek óriási extraprofitokat realizálnának. Ha megnézzük az Eurostat honlapján a GDP jövedelemoldalú összetevőit Németország és Magyarország vonatkozásában, akkor azt látjuk, hogy a munkavállalói jövedelmek, a termelési adók, valamint a tulajdonosi és vegyes jövedelmek bontásban az arányok 50%–10%–40%, illetve 45%–16%–39%. Vagyis a magyarországi relatív bérlemaradást nem a profitok kiugróan magas értéke, hanem az állami elvonás tetemes volta okozza. Tehát a béremelés lehetőségét sokkal inkább a túlméretezett bürokrácia és az állami újraelosztás visszaszorítása teremthetné meg, mint a profitok csökkentése. Jóllehet ez sem lenne elégséges olyan mértékű béremeléshez, amely itthon tarthatná vagy visszacsalogatná a külföldi munkavállalókat. Ilyen hatású béremeléshez mindenképpen a hazai termelékenység jelentős növekedésére lenne szükség.

Negyedszer pedig a multiplikátor működésének nemcsak az a feltétele, hogy legyen többletkereslet, hanem az is, hogy rugalmas legyen a termelési rendszer. A magyar termelési rendszer pedig nem az, mert 1. nincsenek a működésbe bevonható szabad kapacitások, 2. nincs elég szakképzett munkaerő, 3. nincsenek versenyképes hazai termelési szektoraink. Ezek híján a többletkereslet nem fogja stimulálni a termelést, hanem az import felfutásában fog testet ölteni. A jelentősen megnövelt bérekből az emberek nem hazai előállítású élelmiszereket és műszaki cikkeket fognak vásárolni, hanem okostelefonokat, szórakoztató elektronikát, gépkocsikat stb. S mivel a külföldi tőkére alapozódó export a növekvő bérek miatt nem fog bővülni, ezért a külkereskedelmi és a fizetési mérleg szükségképpen deficitbe fordulna.

Globalizációellenes gazdaságpolitika

Ez a gazdaságpolitika abból indul ki, hogy az elmúlt évtizedek globalizációs gyakorlata komoly károkat okozott, mert 1. a nagy multinacionális cégek kiszorították a hazai termelést és így komoly munkanélküliséget okoztak, 2. az uniformizált tömegtermelés miatt egyre inkább visszaszorultak a nemzeti termékek, hagyományos fogyasztói szokások, 3. a nagybani termelés és a szállítási igény megnövekedése miatt jelentősen emelkedett a környezetszennyezés. E problémák kiküszöbölésére olyan termelési rendszereket javasol ez a gazdaságpolitikai irányzat, amely a hazai termelést helyezi előtérbe, a helyi ellátásra koncentrál és megoldja a térség foglalkoztatási gondjait. Olyan (zöld) technikák és technológiák alkalmazását szorgalmazza, amelyek jelentősen csökkentik a környezet terhelését, minél kevésbé környezetszennyezők (DOMBI–MÁLOVICS 2015). A kistermelőkre, a kisszériás termelésre építenek és a helyi értékesítési csatornák működtetésére. Ennek a gazdaságpolitikának az elterjedését és sikerét egyfelől az állami segítségnyújtástól (patrióta gazdaságpolitika: támogatás és adókedvezmények a helyi kistermelőknek), másfelől pedig a lakossági támogatástól (hazai termékek preferálása) reméli.

Mi a gond ezzel a gazdaságpolitikával?

Egyfelől anakronisztikus, mert visszafelé akarja forgatni az idő kerekét. A világ egyre inkább a nagyobb léptékű munkamegosztás és specializáció felé megy. Csak ilyen körülmények között lehet korszerű, olcsó termékeket előállítani. Az önellátásra való berendezkedés, az önerőre való támaszkodás elve már többször, több helyütt is megbukott a történelmi tények tanúsága szerint. Magyarország jelenleg egy kis, nyitott gazdaság, amelynek éves exportja és importja eléri a GDP 90%-át. Ezért számunkra meghatározó jelentősége van az Európai Unióhoz való tartozásnak és a kiegyensúlyozott, sokoldalú külgazdasági kapcsolatoknak.

Másodszor: a környezet védelméhez, a környezeti károk felszámolásához sem nem szükséges, sem nem elégséges a hagyományos termelési eljárásokhoz való visszatérés. Többek között azért sem, mert a környezetszennyezés ma már globális jellegű, tehát hatékony védelmét nemzetgazdasági szinten nem lehet megoldani. Ugyanakkor pedig a hatékony környezetvédelemre sokkal nagyobb esély nyílik, ha a technikai fejlődés újabb vívmányait használjuk (például megújuló energia a fosszilis helyett).

Harmadszor: az egyének szándékaival mennyire egyeztethető össze ez a visszarendeződés? Vajon akarnak-e kevésbé jó terméket vásárolni csak azért, mert hazai? Vajon akarnak-e hosszabb munkaidőt a kevésbé hatékony termelési rendszerek alkalmazása miatt? Ezekre a kérdésekre valószínűleg nemmel válaszolna a társadalom többsége.

AZ INNOVATÍV ÉS VERSENYKÉPES GAZDASÁG FELÉ

Az innovatív, versenyképes gazdaság megteremtésének természetszerűleg sok feltétele van. Ezek közül itt csak kettőt emelünk ki, amelyek igen fontosak és már rövid távon is eredményt hozhatnak. Mindenekelőtt szükség van reális önismeretre, önértékelésre, tudni azt, hol állunk most nemzetközi összehasonlításban, milyen adottságaink vannak, mik az erősségeink és a gyenge pontjaink. Továbbá nagy szükség van aktív gazdaságpolitikára, amely számottevően javítja a gazdasági környezetet az innováció és a versenyképesség kiteljesedése érdekében.

Reális kép önmagunkról (a gazdaságról és a társadalomról)

Elengedhetetlenül fontos lenne leszámolni az illúziókkal! Olyanokkal például, hogy mi, magyarok nagyon tehetségesek, innovatívak vagyunk vagy hogy nagyon sokat dolgozunk. Az egyének sokfélék, ezért mindenféle magatartásra lehet találni példát és ellenpéldát is. Sokkal fontosabb, hogy összességében mit produkálunk, milyen eredményeket tudunk felmutatni.

A nemzetközi besorolások alapján a fejlett (OECD-) országokhoz tartozunk, hiszen az egy főre jutó GDP-nk 2015-ben 26 222 dollár volt (vásárlóerő-paritáson mérve). Ezzel az értékkel a világ országainak legfelső ötödébe tartozunk, a nemzetgazdaságok túlnyomó többsége ennél alacsonyabb értékkel rendelkezik. Ugyanakkor ha Ausztria és Németország vonatkozó adatait nézzük (47 250, illetve 46 893 dollár), akkor meg kell állapítanunk, hogy a miénk alig haladja meg a történelmi alapon referenciának tekinthető országok GDP-értékének a felét. Lemaradásunk az EU-átlaghoz (37 852 dollár) valamelyest kisebb, de így is jelentős, annak csak 68-69%-át teszi ki. A rendszerváltozás sokkja utáni években dinamikusan zárkóztunk fel a fejlett nyugati országokhoz. Azonban ez a dinamika az Európai Unióba való belépésünk után megtorpant és az utóbbi években szinte teljesen leállt. A versenyképességi rangsorban a korábbi 30. körüli helyekről mostanában már a 60–69. helyekre csúsztunk le. Ma már Vietnam (60.) vagy Botswana (64.) is megelőz bennünket.

Hiába a fejlettségre utaló viszonylag magas egy főre jutó GDP-érték, Magyarország gazdasága és társadalma sokkal inkább a fejlődő országok jellemzőit mutatja. A magyar gazdaság szinte kivétel nélkül produkálja a fejlődés-gazdaságtan tankönyvekből ismert elmaradottsági szindrómákat:

- duális gazdasági szerkezet, amelyben a korszerűtlen, elmaradott hazai és a korszerű, versenyképes külföldi tulajdontöbbségű gazdasági szektor él egymás mellett, komoly együttműködési kapcsolatok és technológiai transzfer nélkül;
- állami és magán monopolpozíciók elburjánzása a gazdaságban, a kis- és középvállalkozások tartós versenyhátrányba kerülése, az új vállalkozások piacra lépésének erős korlátai;
- nagy és kiterjedt fekete- és szürkegazdaság, jelentős, a társadalom szinte minden alrendszerét átszövő korrupció;
- a demokratikus intézmények gyengesége, nem befogadó jellegű intézmények, a fékek és ellensúlyok korlátozott működése;
- a létminimum alatt élők nagy száma (40%), szűk és gyenge középosztály (a magyar társadalom alulról számított 60%-a nem képes középosztálybeli értékminták követésére), a tradicionális polgárság hiánya;
- gyenge, rossz minőségű egészségügyi és oktatási ellátás.

És még lehetne tovább sorolni a lehangoló jellemzőket. Az ebből levonható következtetés elég kézenfekvő: ha Magyarország a meghatározó jellemzők alapján a fejlődő országok szimptómáit mutatja, akkor ennek megfelelő gazdaságpolitikát kell alkalmazni, vagyis egyértelműen modernizációs programra van szükség (bármennyire lejáratottá vált is ez a fogalom az elmúlt évtizedekben a politika által).

A modernizációs igény felmerülése, a modernizációs programok megfogalmazása, majd a sikertelen vagy felemás modernizációk végigkísérték Magyarország elmúlt másfél évszázadának történetét. Ezeknek az elvetélt vagy csak részlegesen sikeres felzárkózásoknak az eredménye a duális társadalmi és gazdasági szerkezet kialakulása és rögzülése, a hagyományos, elmaradott, és az új, korszerű szinte kapcsolatok nélküli egymás mellett élése. És az ebből adódó rossz gazdasági teljesítmény és a gyenge lábakon álló demokrácia. A felemás módon modernizálódott országban a mindenkori politika gátlástalanul kihasználta a két pólus ellentétét. A felszínen ez népi–urbánus ellentétként, a haza vagy haladás ellentéteként jelent meg. A nemzeti értékek védelmét ígérő politikai irányzatok erre hivatkozással verték és verik vissza a modernizációs kísérleteket és konzerválják (vagy egyenesen újraépítik) a hierarchikus társadalmi és az elavult gazdasági szerkezetet. Míg a másik oldalon a modernizációpártiak éppen a haladásra való hivatkozással korlátozták a hazai vállalkozások lehetőségeit, esélyeit a változási folyamatba való aktív bekapcsolódásra és adtak

elvtelen előnyöket a külföldieknek, biztosítva számukra az erőfölényes helyzeteket.

Miért alakult ki ez a helyzet és ez a mentalitás? A „zsákutcás magyar történelem és az eltorzult magyar alkat" (BIBÓ 1948) kialakulásához vezető okok egyike minden bizonnyal a hosszú ideig tartó külső megszállásokban található meg. Ennek folyományaként vált ketté és egymást kizáróvá a nemzeti megmaradás és korszerűsödés ügye. A későbbiekben aztán rögzültek ezek a magatartások és beidegződések, és kitörölhetetlen részévé váltak a társadalmi értékeknek. Jellemző módon a nemzeti függetlenségünk 1990-es elnyerése után is ez a dichotómia uralja a társadalmi közvélekedést és a politikát.

A baloldali pártok és kormányok a modernizáció mellett elköteleződve külső erőkkel akarták (és akarják) azt megvalósítani, s nem szánnak aktív szerepet a hazai gazdasági erőknek és társadalmi csoportoknak. A baloldal víziója az volt, hogy a szabadjára engedett piac és a külföldi tőke automatikusan mindent elrendez, s a tisztító rombolás eredményeként automatikusan létrejön a korszerű gazdasági szerkezet és a modern polgári társadalom. Az eredmények azonban egészen mást mutatnak: a külföldi tőke szigeteket alkotva működik, a hazai tulajdontöbbségű vállalatok pedig képtelennek bizonyultak az erős konkurencia körülményei között a megújulásra. A kívánatos társadalmi átalakulások sem történtek meg, a vidék, a falvak nem korszerűsödtek, hanem leszakadtak, a népességük mozgékonyabb része pedig a fejlődő központi régiókba vagy külföldre menekült.

A jobboldali indíttatású gazdaságpolitika elsődleges célja a külföldi tőke szerepének korlátozása és a hazai nemzeti burzsoázia kiépítése volt. De ezt csak adminisztratív módon, a piaci szelekció kikerülése révén tudta (és tudja) végrehajtani, amiből következően egy elmaradott, elavult gazdasági szerkezetet fog konzerválni. A társadalom nagy többsége számára itt sem nyílik mód a felemelkedésre, a sikeres vállalkozóvá válásra, a szegénységtől való megszabadulásra, mert csak politikai alapon kiválasztottak számára biztosít lehetőségeket ez a modell. A korlátozások fenntartásáért pedig az idegen erőket (külföldi tőke, EU, migránsok) hibáztatja a konzervatív kormány. A folyamatosan elnyomott, sikerélmények nélküli leszakadó tömegek pedig igen fogékonyak a gyűlöletre, a félelmeiket csak így tudják mérsékelni. A kudarcos, elszegényedő tömegeknek azt hazudják a politikai konszenzus fenntartása érdekében, hogy velük minden rendben van, ők nagyon okosak, tehetségesek, innovatívak, szorgalmasak. Csak a külső gátló körülmények azok, amelyek rendre nem hagyják őket érvényesülni, de az erős és igazságos politikai vezetők majd megvédik őket, csak szavazzanak rájuk.

Gazdaságpolitikai javaslatok

Amint azt az előző részben láttuk, olyan helyzet alakult ki a rendszerváltozás utáni Magyarországon, hogy a hatalomra kerülő kormányok képtelenek voltak megoldani az ország számára kikerülhetetlenül fontos felzárkózást és modernizációt. S nem azért nem tudták megoldani, mert nem látták a problémákat vagy a megoldáshoz vezető utat, hanem sokkal inkább azért, mert nem is akarták valójában a modernizációt, a polgárosodást. Ugyanis az uralom megszerzése, fenntartása és folyamatos kiterjesztése sokkal könnyebb az elmaradottság viszonyai között, tehát a mindenkori hatalom az adott helyzet konzerválásában érdekelt. A társadalom nagy többsége viszont nem jut el addig, hogy megalapozottan értékelje a kialakult helyzetet és felismerje, hogy az aktuális kormányok rendre félrevezetik. És erre a spontán felismerésre annál kisebb lesz az esélye, minél tovább él ilyen alávetett állapotban.

A kialakult helyzetben igen nagy a felelőssége a szellemi és a politikai elitnek. Nekik ugyanis világosan látniuk kellene, hogy egy lefelé menő spirálba került az ország: minél tovább halogatjuk a modernizációt, annál nehezebb lesz megvalósítani. Ennek hiányában pedig egyre szegényebb és reménytelenebb lesz a magyar társadalom, emiatt egyre fogékonyabbá válik a szélsőséges eszmék követésére. Ami aztán szükségképpen újabb nemzeti tragédiához vezethet (immáron harmadszor az elmúlt száz esztendőben). A nagy kérdés, hogy az elit képes lesz-e felismerni ezt a nagy veszélyt és felülemelkedni a rövid távú érdekein, hogy a reformkorhoz, az 1820–40-es évekhez hasonlóan élére álljon a változásoknak és felrázza az apátiába süllyedt társadalmat.

Az alulról jövő kezdeményezések fontosságát nem tagadva a legnagyobb lehetősége mégiscsak a hivatalban lévő kormányoknak van a változások elindítására. Ha a történelem sorskereke egy felvilágosult, a nemzet javát akaró kormányt forgatna ki nekünk, magyaroknak, akkor mindenekelőtt azt kellene elvárni tőle, hogy erősen elkötelezett legyen a modernizáció iránt. Élére kell állnia a változásoknak és elő kell segítenie azokat a rendszerértékű átalakításokat, amelyek szükségesek az elmaradottságunk felszámolásához. Az egyik legfontosabb, sarkalatos feladatként a piaci intézményeket és a demokrácia intézményeit kell átalakítani, befogadó jellegűekké tenni. Ki kell munkálni azokat a politikai szabályokat, amelyek ezen intézmények felállítása és működtetése során biztosítják, hogy ne válhassanak politikai zsákmányokká, hanem a nemzet intézményei legyenek. Az intézmények vezetőit széles szakmai konszenzus alapján kell kiválasztani és a működésüket folyamatosan (szakmai felügyelőbizottságokon keresztül) ellenőrizni.

A társadalmi feszültségek mérséklése szempontjából nagyon fontos, hogy a piacon (sok esetben monopolisztikus piacon) kialakult jövedelem-

és vagyonkülönbségeket a kormány progresszív jövedelemadózási rendszerrel és limithez kötött vagyonadózási rendszerrel mérsékelje. Mindezen túl pedig tartózkodjon az erőforrások központi elosztásától. A vállalkozói támogatási rendszernek normatívnak, könnyen ellenőrizhetőnek és mindenki által igénybe vehetőnek kell lennie. A korrupciót minden területről vissza kell szorítani. Ehhez nemzetközi segítséget kell kérni, mert a magyar politikai és gazdasági elit ma oly mértékben át van itatva a korrupcióval, hogy ez a harc csak belső erőkkel nem vívható meg.

Az esélyteremtés szempontjából elsődleges fontosságú az oktatás korszerűsítése. Az elmúlt évtizedekben drámai mértékben romlott a magyar oktatás színvonala az általános iskolától az egyetemmel bezárólag. Teljesen új alapokra kell helyezni az oktatást, az új koncepció kidolgozásához széles körű szakmai együttműködésre és ezt követően társadalmi konszenzusra van szükség. Ezek megléte után pedig a politikai erőknek és a kormányoknak el kell köteleződniük az elfogadott koncepció végigvitele mellett. Csak akkor lehet sikeres az új oktatási rendszer, ha megkapja a kifutási időt, vagyis ha nem toldozzák-foldozzák a négyévenkénti választások után. Ugyancsak szükséges az egészségügyi rendszer alapos reformja, hiszen a hazai ellátási rendszer nemzetközi összehasonlításban igen alacsony és folyamatosan romló színvonalú. Az új koncepció mellett – amely a remények szerint sokkal hatékonyabbá teheti az egészségügyi ellátási rendszer működését – komoly anyagi forrásokra is szükség van, hiszen a magyar egészségügy, az oktatáshoz hasonlóan, GDP-arányosan mintegy egyharmad résszel alulfinanszírozott az európai átlaghoz képest. A fejlesztések ezeken a területeken elengedhetetlenek, mert csak jó minőségű humán tőke mellett képzelhető el a sikeres modernizáció.

Új tendenciák, új kihívások

Mindezeken túl a sikeres felzárkózáshoz a kormánynak is világosan kell látnia, hogy mik a nemzetközi trendek, mik a legújabb változások meghatározó momentumai, amelyekhez fel kell zárkózni. A 2008-as válság után nyolc esztendővel már kezd összeállni a kép a tekintetben, hogy milyen technikai-technológiai változások lesznek kiemelt jelentőségűek a következő évtizedekben (Rifkin 2011). Mindenekelőtt az energiaplatform változik meg, a világ a fosszilis és az atomenergiáról rohamléptekkel áll át a megújuló energiaforrásokra. Ugyancsak forradalmi változást jelent, hogy az információs platform is változik, az internet meghatározóvá válik szinte minden területen (üzleti kapcsolatok, tudományos információk, vásárlás, közösségi kommunikáció stb.). További lényeges változás zajlik le a közlekedés, a szállítás területén az elektromos és a vezető nélküli járművek

elterjedésével. Ezek a változások nemcsak a termelés szervezeti rendjét fogják megváltoztatni, hanem a társadalmi viszonyokat is, azért, mert lehetőség nyílik versenyképes, hatékony termelési rendszerek kialakítására decentralizáltan is (köszönhetően a megújuló energiának, az interneten keresztül ingyen hozzáférhető műszaki információknak, a nyílt forráskódú szoftvereknek, a 3D nyomtatásnak stb.). A javakhoz való könnyű és olcsó hozzáférés, a kvázi zéró határköltségű termékek (Rifkin 2014) meg fogják változtatni a magántulajdon jelentőségét: nagyobb szerepe lesz a közösségi tulajdonnak, a közös használatnak, amelynek változatos formái vannak kialakulóban (Ostrom 2015).

Ahhoz, hogy ezekbe a körülöttünk zajló forradalmi változásokba be tudjunk kapcsolódni és ne növekedjen, hanem csökkenjen a lemaradásunk, az aktuális kormányoknak aktív szerepet kell játszaniuk. Mindenekelőtt azt kell belátniuk, hogy nem szabad feladni a jóléti állam koncepcióját, mert a jó minőségű humán tőke meghatározó eleme a versenyképességnek, amint ezt a skandináv országok tapasztalatai is jól mutatják. Tehát kiemelt fontosságú az oktatás és az egészségügy fejlesztése, a humán tőke állapotának jelentős javítása. Az itt elindítandó programok fő sajátossága, hogy rövid távon csak szerény eredményeket produkálnak, igazán komoly eredmények csak hosszú távon várhatók tőle, de éppen ezért halaszthatatlanul fontos a megkezdésük. Ugyancsak kiemelt fontosságú a kormányzat részéről a kutatás-fejlesztés hathatós támogatása. Az innovációban sikeres országok a GDP-jük 3-4%-át költik kutatás-fejlesztésre, ehhez képest mi csak 1,5%-ot, de ennek a felét is a magánszektor adja. Van tehát tere az aktív állami szerepvállalásnak ezen a területen is.

A szerves fejlődést megvalósító országokban a gazdaság szerkezete spontán módon, a technikai fejlődés és a piaci viszonyok által határozódik meg. Az elmaradott országokban szükséges az állam ilyen irányú szerepvállalása is. A kormány gazdaságpolitikai koncepciójában ki kell jelölni a fő fejlesztési irányokat és ezeket normatív módon támogatni. A gazdasági szerkezet radikális átalakításához, modernizálásához feltétlenül szükséges az állami támogatás nyújtása a következő feladatokra: 1. átállás a megújuló energiára, 2. startup programok indítása a high-tech szektorokban, 3. az új, decentralizált, internetalapú termelési rendszerek elterjesztése, 4. vidékfejlesztés, a mezőgazdasági kistermelők termelési rendszerekbe való integrálása, 5. a korszerű elektronikus kereskedelem elterjedésének elősegítése, 6. a *sharing economy,* a közösségi gazdaság elterjesztése a különböző szektorokban (Sundararajan 2016).

Sikeres modernizáció csak ott képzelhető el, ahol jól működő piacgazdaság és demokrácia van. Ezért szükséges a politikai élet demokratizálása, a fékek és ellensúlyok rendszerének működtetése, a befogadó jellegű intézmények létrehozása és fenntartása, a társadalmi ellenőrzöttség kiter-

jesztése. Bár a gazdaságpolitika önmagában nem képes megteremteni az eredményes felzárkózás feltételrendszerét, azért a jól megválasztott gazdaságpolitika sokat tehet a modernizáció ügyének előmozdítása érdekében.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

ACEMOĞLU–ROBINSON 2013 Daron ACEMOĞLU – James A. ROBINSON: *Miért buknak el nemzetek? A hatalom, a jólét és a szegénység eredete,* ford.: GARAMVÖLGYI Andrea, Budapest, HVG, 2013.

BIBÓ 1948 BIBÓ István: „Eltorzult magyar alkat, zsákutcás magyar történelem" (1948) in BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok 1945–1949,* szerk.: HUSZÁR Tibor et al., Budapest, Magvető, 1986, 569–619.

DOMBI–MÁLOVICS 2015 DOMBI Judit – MÁLOVICS György: A növekedésen túl – egy új irányzat hozzájárulása a fenntarthatósági vitához, *Közgazdasági Szemle,* 2015/2., 200–221.

GERSCHENKRON 1984 Alexander GERSCHENKRON: *A gazdasági elmaradottság történeti távlatból,* szerk.: BEREND T. Iván et al., ford.: HALMOS Károly et al., Budapest, Gondolat, 1984.

KISS 2016 KISS Károly: Arccal az ipar felé!, *Magyar Nemzet,* 2016. április 4.

OBLATH 2014 OBLATH Gábor: Felzárkóztak az árak és lemaradtak a bérek? Tévhitek, tények és közgazdasági összefüggések, *Statisztikai Szemle,* 2014/8–9., 745–765, *ksh.hu* = goo.gl/h01uwc

OSTROM 2015 Elinor OSTROM: *Governing The Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action,* Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

POGÁTSA 2015 POGÁTSA Zoltán: *A bérszínvonal és a bérfelzárkózás meghatározói Magyarországon,* Budapest, Friedrich Ebert Stiftung Budapest, 2015. április, 23, *fesbp.hu* = goo.gl/25Svil

RIFKIN 2011 Jeremy RIFKIN: *The Third Industrial Revolution. How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World,* New York, Palgrave Macmillan, 2011.

RIFKIN 2014 Jeremy RIFKIN: *Zero Marginal Cost Society. The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism,* New York, Palgrave Macmillan, 2014.

ROSTOW 1960 W. W. ROSTOW: *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto,* Cambridge, Cambridge University Press, 1960.

SUNDARARAJAN 2016 Arun SUNDARARAJAN: *The Sharing Economy. The end of Employment and the Rise of Crowd-based Capitalism,* Cambridge, MIT Press, 2016.

WALLERSTEIN 1983 Immanual WALLERSTEIN: *A modern világgazdasági rendszer kialakulása,* ford.: BITTERA Dóra et al., Budapest, Gondolat, 1983.

Romhányi Balázs

A KÖZTÁRSASÁG VAGY A BOLONDOK HAJÓJA?

Az ország hosszú távú érdekeit szolgáló költségvetési rendszer kialakítása

BEVEZETŐ

E kötet célja, hogy a Magyarország előtt álló főbb kihívásokat elemezze. A közügyek iránt érdeklődők számára szinte az összes fejezet esetében magától értetődő legalább az, hogy az adott téma miért fontos. Nemcsak az oktatás vagy az egészségügy, de az adminisztratív terhek csökkentésének kérdése vagy az állam szerepének újragondolása is olyan terület, amelyhez a legtöbben tudnak valahogyan viszonyulni. A fejezetek kétharmada közvetlenül kapcsolódik a költségvetési rendszer kérdéseihez. Ennek ellenére általános tapasztalat, hogy még a közügyek iránt érdeklődők legnagyobb része számára sem világos, hogy a költségvetési rendszer egyáltalán hatással van az életükre, lehetőségeikre, nehézségeikre.

Nem arról van szó, hogy egy szegényebb országban kevesebb pénz jut az oktatásra vagy az egészségügyre, vagy hogy minél többet „lopnak el" (korrupció), annál kevesebb marad társadalmilag hasznos célokra. Ez magától értetődő. Az a kérdés, hogy a rendelkezésre álló gazdasági-pénzügyi keretek között is juthatna-e több, tudjuk-e, figyeljük-e azt, ténylegesen mennyi jut; s hogy az írott vagy íratlan döntési mechanizmusok segítik vagy éppen gátolják-e, hogy a közpénzek a társadalom egésze számára a leghasznosabb célokra és módon legyenek elköltve, és egyáltalán hogyan derülhet ki, hogy valami a társadalom egésze számára mennyire hasznos.

A költségvetési rendszer nem népszerű téma. Nincsenek benne nagy hősök vagy ifjú tehetségek, az egyének életére gyakorolt hatása pedig ritkán választható el a jól látható politikusok személyétől. A köztársaság hajója legalább négy különböző okból is zátonyra futhat: elromlott a GPS, irányíthatatlanná vált a hajó, a legénység nem képes a hajót kezelni vagy részeg a kapitány. Nem beszélve arról a régi és gazdag szájhagyományról, amely szerint hatalmas és titokzatos tengeri szörnyek borogatják az erre felkészületlen hajókat. Az alábbiakban egyáltalán nem foglalkozom sem a részeg kapitányok kijózanításának, sem a józan emberek kapitánnyá avanzsáltatásának lehetséges módjaival. Azt igyekszem megértetni, hogy a kapi-

tány szidalmazása helyett vagy mellett a másik három tényezőre is legalább ekkora figyelmet kell fordítani. Emellett röviden arról is szó lesz, hogy a köztársaság hajóján nemcsak a legénységet kell mindig megkérdezni arról, hogy milyen manőverek milyen eredményre vezethetnek, hanem az utasokat is célszerű rendszeresen megkérdezni, hogy egyáltalán hová szeretnének utazni (nem csak négyévente lehetőséget adni nekik, hogy lecseréljék a kapitányt).

Gyakorlatiasabban fogalmazva: ha egy politikus, a kormány vagy a parlament hoz egy nekünk nem tetsző költségvetési döntést, akkor szinte mindenki ezeket az embereket vagy embercsoportokat fogja hibáztatni, még akkor is, ha belátható, hogy a fennálló játékszabályok és kapacitáskorlátok között borítékolható volt az eredmény, azaz ugyanilyen játékszabályok esetén, ugyanezen információk alapján, ugyanezzel a stábbal más politikusok is ugyanerre a döntésre jutottak volna (vagy legalábbis ugyanennyire rosszra). A probléma nem az egyénekkel, hanem a rendszerrel van. Persze nem feledkezhetünk meg arról, hogy az esetek nagy részében az egyedi döntéseket is ugyanazok hozzák, akik a rendszer játékszabályait is jogosultak lennének megváltoztatni, de mégiscsak fontosabb a rendszer kijavításáért küzdeni, mint szélmalomharcot folytatni azért, hogy a rossz rendszer ellenére is jó döntések szülessenek. Hogy néhány konkrét példát említsünk:

- Hogyan lehetséges, hogy a jegybank elnöke a devizatartalékon elért árfolyameredményt a parlament megkérdezése nélkül a semmilyen legitim testület által jóvá nem hagyott, saját céljai szerint működtetett alapítványokon keresztül a saját rokonaihoz pumpálja át?
- Hogyan lehetséges, hogy az adófizetők által aktívan (az szja 1%-áról rendelkezve) a parlagfű elleni küzdelemre szánt több mint egymilliárd forint döntő részét az illetékes agrárminiszter más célokra – például cipőpucoló gépek vásárlására – fordítsa?
- Hogyan lehetséges, hogy a kormány 2016 utolsó két hónapjában saját hatáskörben több száz milliárd forint költségvetési forrást teljesen más célokra fizessen ki, mint amire azt a parlament korábban jóváhagyta?
- Hogyan lehetséges, hogy a költségvetésért felelős miniszter 2011 elején lobogtatja az új költségvetést, hogy minden milyen szépen fog alakulni, majd a következő másfél évben több mint ezermilliárdos nagyságrendben kényszerül költségvetési kiigazításra?
- Hogyan lehetséges, hogy a kiigazítások ellenére 2010 óta még annyival sem csökkent az adósságráta, amennyit a magánnyugdíjpénztárak állampapírvagyonának ledarálása és a korábban a magánnyugdíjpénztárakba fizetett járulékoknak a folyamatos államhoz irányítása alapján látnunk kellene?

- Miért van az, hogy a kormány mindig megígéri, hogy a következő három évben 8%-kal csökkenti a kiadásait a GDP-hez képest, majd nem történik semmi, a végállapot még magasabb, mint az induló szint?
- És miért van az, hogy ugyanilyen kérdéseket 8 vagy 16 évvel ezelőtt is feltehettünk?

Azért fordulhatnak ezek elő, mert rosszak/gyengék az intézményeink. Jó, ha vannak döntéshozói pozíciókban hősök/szentek/zsenik, de rossz intézményi keretek között csak idő kérdése a bukás. Jó intézményi rendszereken belül esendő emberek is átlagosan sokkal jobb döntéseket hoznak. Nem véletlen, hogy azok, akik a társadalom egésze szempontjából rossz döntéseket akarnak hozni, egy idő után „kénytelenek" leépíteni magukat az intézményeket. Először „nem szabad" bevallani, hogy a meghozott döntéseknek mik lesznek a várható hatásai, aztán el kell kendőzni a tényeket, hogy utólag se lehessen rájönni, valójában mi történik, aztán fel kell számolni azokat az intézményeket, amelyek korlátoznák a döntéseket, és utána már magukban a döntéshozó intézményekben is vissza kell szorítani az alternatívákról való gondolkodást és a döntések utólagos értékelését stb.

Egyes nézetek szerint a populista politikusok az ügyeket és problémákat jellemzően nem megoldják, csak cserélgetik. Egy jó költségvetési rendszer abban segít, hogy a problémákat minél jobban megoldjuk. Talán ezért sem szeretik a populista politikusok a jó költségvetési rendszereket.

Sokan azt hiszik, hogy az átláthatóság egy bónusz, amelyet a kormány a jó kormányzáson felül még megadhat az ez iránt érdeklődő szűk társadalmi csoportnak („köldöknéző liberális értelmiség"). A hazai tapasztalatok is fényesen bizonyítják, hogy az átláthatóság felszámolása (vagy éppen meg sem teremtése) magát a döntéshozatalt is korlátozza, rontja. Olyan nincs, hogy a kormányzat mindenféle szemérmetlen hazugságokat kommunikál a polgárainak és a külvilágnak éveken keresztül, de közben az államapparátusban pontosan tudják, hogy mi az igazság, minek mi lett a hatása és mi lesz a következménye. Ha egy intézményrendszer (elsősorban a politikai kultúra miatt) nem akar szembesülni a valósággal és tanulni saját korábbi hibáiból, akkor menthetetlenül elbutul. Márpedig az átláthatatlan, titkolózó rendszerek a kiszivárogtatástól való félelem miatt „kénytelenek" magukat megfosztani a tanulás lehetőségétől. Ahogy egy korábbi pénzügyminisztériumi államtitkár mondta: „ne számoljuk ki, mert akkor kitudódik!"

Az elmúlt évszázadokban sokféle megoldással, ötlettel próbálkoztak a fejlett országok, hogy javítsák, saját helyi igényeikre alakítsák költségvetési rendszerüket. Vannak bátrabb, kísérletezőbb országok, mint például az Egyesült Államok, és vannak olyanok (a többség), amelyek csak akkor vezetnek be valami újat, ha erre egy kiadós válság – vagy ennek nyomán egy nemzetközi szervezet – rákényszeríti őket. Magyarország hagyományosan

a második csoportba tartozik. Éppen ezért az alább javasolt modernizációs lépéseknek, úgy tűnik, sajnos elemi feltétele vagy egy válság, vagy hogy Magyarország visszakényszerüljön egy nemzetközi szervezet (az EU vagy az IMF) kényszerítő hatalma alá. Ez utóbbinak a jelenlegi kormányzat idején ugyancsak a válság a feltétele, tehát a költségvetési rendszer szebb jövője felé vezető út igen rögösnek ígérkezik.

A fejlett világ országai nagyon különböző induló helyzetből és sebességgel, mégis nagyon hasonló irányokban fejlesztik költségvetési rendszerüket. Lassan kezd kialakulni egy nemzetközi konszenzus a jó költségvetési rendszerekről. Ez megjelenik például egyes nemzetközi szervezeteknek a jó gyakorlatokat propagáló kiadványaiban (például OECD-AJÁNLÁS 2015). Ez a konszenzus ugyan a fejlett országokra vonatkozik (fejlődő országok esetében e megoldások szolgai másolásának erőltetése nem feltétlenül jó), de mivel a jelen („nyugatos szemléletű") kötet abból indul ki, hogy Magyarország a fejlett világhoz kíván tartozni és ennek nagyrészt meg is vannak a szükséges feltételei, ezért elhagyjuk annak mérlegelését, érdemes-e Magyarországnak is ezekben az irányokban fejlődnie. (Megjegyzendő itt, hogy sajnos az elmúlt évek ezen a téren hatalmas divergenciát indítottak el. Egyre többen gondolják azt, hogy például a fékek és ellensúlyok rendszere csak egy amerikai találmány, amely a magyar történelmi hagyományokból nem következik és nem is kívánatos.)

A KÖLTSÉGVETÉSI RENDSZEREKRŐL

A költségvetési politika elemi követelménye, de nem lényege az egyenlegcél betartása. A lényeg a közpolitikai célok megvalósítása a rendelkezésre álló pénzügyi (és egyéb) keretek között. Távoli hasonlattal élve: igaz, hogy a biliárd szabályai szerint kiesik az a játékos, aki a golyót kilövi az asztalról, de ettől még a biliárdnak nem az a lényege, hogy a golyókat nagy üggyel-bajjal valahogy az asztalon tartsuk, hanem hogy azokat a megfelelő sorrendben a megfelelő lyukakba belőjük. Az érdeklődők számára természetesen hozzátesszük, hogy nem a nyers, a címlapokon megjelenő (*„headline"*) egyenlegcél betartása a kritérium. Többféle megoldás közül is választhat, aki az üzleti ciklusokon és az egyedi, átmeneti tényezőkön átnézve akar a hosszú távú fenntarthatóságra koncentrálni. E megoldások egyike a „strukturális" egyenlegmutatók statisztikai módszereken alapuló számítása, amint azt azok az európai uniós szabályok előírják, amelyeket pénzügyi szankciók hiányában a magyar kormány folyamatosan és tökéletesen figyelmen kívül hagy.

Minden időben ideális költségvetési szerkezet nincs (olyan például, hogy egészségügyre a GDP mondjuk 8,3%-át kellene költeni), ilyennek a

kiszámolásán kár fáradozni. Lehet viszont a *költségvetési rendszert* úgy fejleszteni, hogy az minél inkább elősegítse a társadalom hosszú távú érdeke szempontjából optimális *költségvetési szerkezet* elérését, beleértve a tervek hatékony végrehajtását is.

A költségvetési rendszerek „világába" rengeteg olyan kérdés tartozik, amely ritkán kerül bele a közbeszédbe és még ritkábban vált ki tartalmi vitát, mégis alapvetően képes befolyásolni a szereplők döntéseit. Néhány példa:

- Hogyan biztosítható, hogy az éves költségvetés a kormányzati szakpolitikák megvalósítását szolgálja
- Hogyan biztosítható, hogy az éves költségvetés ne veszélyeztesse a közép és hosszú távú pénzügyi fenntarthatósági korlátok betartását?
- Mi történjék, ha a vártnál több vagy kevesebb adóbevétel érkezik az államhoz?
- Hogyan csökkenthető az adócsalás és az adóelkerülés?
- Milyen szabályokkal biztosítható a közbeszerzések tisztasága és az állami kiadások minimalizálása a szolgáltatási színvonal romlása nélkül?
- Hogyan kell bérezni a közszolgákat ahhoz, hogy a legjobb szolgáltatást a legolcsóbban nyújthassa az állam?
- Milyen információkat mikor, hogyan kell és érdemes nyilvánosságra hozni a költségvetési politikáról?
- Milyen vállalatokat milyen feltételek között érdemes állami tulajdonban üzemeltetni?
- Milyen megoldásokkal lehetne az oktatási, egészségügyi stb. költések hatékony felhasználását mérni és segíteni?
- Mi legyen a nyugdíjrendszerrel?
- Milyen elvek alapján osszák meg egymással a közfeladatokat az állam és az önkormányzatok?
- Milyen elvek alapján segítsék az ország gazdagabb régiói a szegényebbeket?
- Kivel és hogyan finanszíroztassuk az államadósságot?

A magyar költségvetési rendszer a fejlett világ sztenderdjei szerint kifejezetten rossznak számít. A jelenlegi kormány ennek ellenére nemcsak hogy nem fejleszti azt, de még csak nem is gondolja, hogy a nemzetközi jó gyakorlatok átvételét valódi célul kellene kitűzni – ide nem értve a marketingcélú nemzetközi megnyilatkozásokat és egyezmény-aláírásokat, mint amilyen volt az immár sutba dobott Nyílt Kormányzati Együttműködés *(Open Government Partnership)*, vagy azok a költségvetési szabályok, amelyeket a kormány a parlamenti képviselőivel rendszeresen átíratott, még mielőtt azok érdemi korlátot jelentenének a kormányzati döntések szempontjából.

Sommásan fogalmazva: semmi sincs ma a magyar költségvetési rendszerben, ami egy átlagos OECD-tagország számára új és követendő példa lehetne, olyan intézményi megoldás viszont, amely még egy átlagos OECD-tagországban is létezik, nálunk viszont nem, akad bőven.

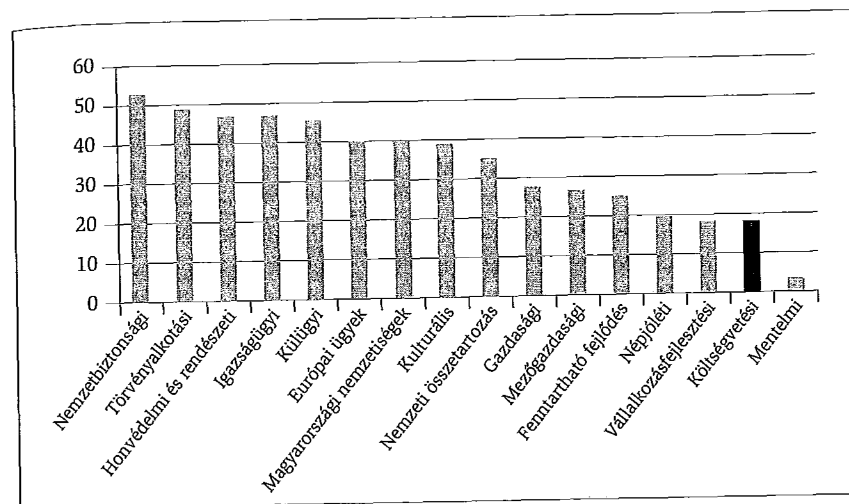
NÉHÁNY MAGYAR KIHÍVÁS

A parlament költségvetési joga

ÁLLÍTÁS: VISSZA KELL ADNI A PARLAMENTNEK A KÖLTSÉGVETÉSI JOGAIT • A költségvetési folyamat egyik legfontosabb célja, hogy megfelelő mennyiségű vitát generáljon a közpénzek beszedése és felhasználása körül. Az is baj, ha túl sok a vita, de ugyanekkora baj az is, ha túl kevés. Ma nálunk egyértelműen túl kevés. Kevés szereplő vitázik rövid ideig, akkor sem az érdemi kérdésekről, és a döntéseik legnagyobb részét a kormány utólag saját hatáskörben szabadon felülírhatja. (Ehhez képest például az Egyesült Államokban rendszeresen el sem készül a költségvetés a költségvetési év elejéig az elhúzódó viták miatt, sőt többször előfordult már, hogy emiatt le kellett állítani a kormányzat egy jelentős részét – *„government shut down”* –, ami nyilvánvalóan komoly társadalmi költségekkel jár.)

Ma csak papíron és csak elvileg a parlament a legfőbb döntéshozó. A kormány tavasszal bruttó öt hét alatt keresztülveri a parlamenten a törvényjavaslatát, amelybe mindenféle felhatalmazásokat és tartalékokat épít be magának, majd az év hátralevő részében saját hatáskörben tömegével hozza azokat a döntéseket, amelyek gyakorlatilag teljesen kiüresítik a parlamenti döntést. Maga a hatályos költségvetési törvény egyre nagyobb (ma már legalább 6-8 hónap) távolságból követi a valóságot ahelyett, hogy azt irányítaná. Ennek világos bizonyítéka, hogy például az illetékes miniszter még 2016 novemberében is a 2017-es költségvetési törvény 2017. március-áprilisi módosítási esélyeiről nyilatkozott, amikor pedig már hónapok óta világos volt, hogy a törvény 5-600 milliárd forinttal máshol jár, mint a várható valóság. Ezek szerint a napi szintű döntéseket és kifizetéseket ilyen mértékben nem korlátozza a hatályos törvény.

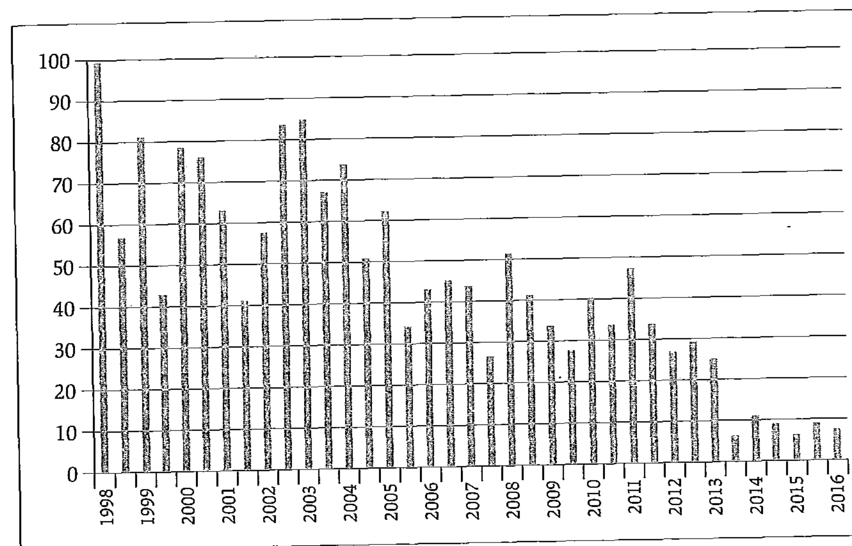
A parlamentnek a költségvetési politikában és a költségvetésnek a parlamentben betöltött szerepét világosan érzékelteti a bizottsági ülésekre fordított idők összehasonlítása. A jelenlegi ciklusban 12 hónap alatt a költségvetési bizottság összesen kevesebb mint 18 órát tölt az adott év komplett költségvetési törvényével, az adótörvényekkel, a szociális transzfereket meghatározó törvényekkel, és persze minden egyéb törvénnyel, amelyek döntő részének természetesen van érdemi költségvetési hatása. Ennél még a nemzeti összetartozás bizottsága is kétszer többet ülésezik.



1. ÁBRA • *A parlamenti bizottságok átlagos ülésezési ideje (órában), 2014. május – 2016. december*

Forrás: a parlamenti bizottságok honlapjai

A probléma ugyan nem teljesen új keletű; a költségvetési bizottság – amióta az adatok rendelkezésre állnak – folyamatosan egyre kevesebbet ülésezik, de 2014-ben még a csökkenő trendhez képest is zuhanás következett be:



2. ÁBRA • *A parlament költségvetési bizottságának ülésezési ideje ülésszakonként (órában), 1998–2016; az ülésszakok határa: december 31. és augusztus 20.*

Forrás: a költségvetési bizottság honlapja

Nyilvánvalóan nem a felesleges szócséplés a cél, de talán még a leglaikusabbaknak sem kell magyarázni, hogy az erre létrehozott bizottság tagjai már csak az ország költségvetésének megvitatásával is bátran eltölthetnének évente egynél több munkanapot. Ennél még a Mikulás is többet foglalkozik a saját feladatával.

Az úgynevezett költségvetési *irányelvek* a jó nemzetközi gyakorlatok szerint azért állnak készen legalább fél évvel a költségvetési év kezdete előtt, hogy a költségvetési vita idejére már egyértelműek legyenek a főbb keretek (kiadási és bevételi főösszeg, egyenleg stb.), mert különben a költségvetési vita parttalanná válik, és túlságosan nagy lesz a kísértés, hogy az aktuális, rövid távú, de politikai szempontból fontos ügyeket a jövő generációk számlájára oldják meg. Nálunk 2012-ig, az új államháztartási törvény hatálybalépéséig létezett a költségvetési irányelvek fogalma (április 15-re kellett a minisztériumnak kidolgoznia), de érdemi tartalma és következménye már akkor sem volt (a kormány általában meg sem tárgyalta). Az ügyhöz közel állók szerint az volt a legnagyobb probléma, hogy a mindenkori kormányzó pártok képtelenek voltak (vagy inkább nem akarták) meghozni már tavasszal az alapvető döntéseket, mindig mindent az utolsó pillanatig lebegtetni próbáltak, mert azt gondolták, hogy így tudják maximalizálni a saját mozgásterüket.

A mostani kormány ezt a problémát egy huszárvágással „megoldotta". A költségvetési irányelvek műfaját (amely nem összetévesztendő a konvergenciaprogrammal, mivel abból például semmi nem derül ki arról, mennyit szánna a kormány oktatásra vagy egészségügyre) egyszerűen eltörölte, és helyébe magát a parlamenti költségvetési vitát állította, amelynek – mint fentebb írtuk – ma csak jóindulattal van annyi korlátozó funkciója, mint amennyi egy normális rendszerben az irányelveknek lenne. A többit a kormány saját hatáskörbe vonta – a parlament pedig ehhez folyamatosan asszisztál.

A demokratikus világban a kormányok és a parlamentek közti hatalommegosztás két szélsőséges példája az amerikai és az angol rendszer. Az amerikaiban a kongresszus alkot (sőt gyakorlatilag kezdeményez) minden törvényt, az elnöki adminisztrációnak pedig egyértelműen a végrehajtás a feladata. Például az elnök nemcsak többet, de kevesebbet sem költhet egy-egy tételre, mint amennyit a költségvetési törvény megszab – ha kevesebb is elég, akkor is vissza kell menni a kongresszushoz jóváhagyatni a törlést vagy átcsoportosítást. Az angol rendszerben a kormány sokkal erősebb, mint a parlament: ha lényegtelen, formai módosításoknál nagyobb mértékben kíván változtatni a parlament a kormány költségvetési törvényjavaslatán, az abban a pillanatban a kormánnyal szembeni bizalmi szavazásként értelmezendő. Mivel a kormánypárti képviselők nyilván nem kívánják a saját széküket kockára tenni egy előrehozott választással, ezért ez a rendszer gyakorlatilag teljes tétlenségre kárhoztatja a teljes törvényhozást a költségvetési ügyekben.

Az „angol-amerikai tengely" két széle ugyan nagyon eltér egymástól, egy dologban viszont megegyeznek: pontosan lehet tudni, hogy *ki miért felelős*. Lehet köztes megoldást is választani, a legtöbb ország nyilván ezt teszi, de a felelősségi körök egyértelmű elhatárolása akkor is alapfeltétel. A nemzetközi trendek egyébként az utóbbi két évtizedben egyértelműen a parlamentek szerepének felértékelődését mutatják.

A mai magyar politikai rendszerben – valószínűleg szándékosan – össze van mosva a kormány és a parlament felelőssége, a miniszterelnök bújócskázhat, amikor miniszterelnökként megígéri, hogy majd a parlament dönt, pártelnökként meg azt mondja, hogy majd a kormány dönt. Az szja 1%-okból a parlagfű-mentesítésre tudatosan felajánlott több mint egymilliárd forintot úgy tudta az illetékes miniszter teljesen más célokra elkölteni, hogy közben a gépezet minden tagja (miniszter, kormány, parlament) másra mutogathatott és a saját döntésének jogszerűségét hangoztathatta. Kitört ugyan a botrány, de a szabályok azóta sem változtak meg: ugyanez az eset megint ugyanúgy megtörténhetne, mert a rendszer döntésképes szereplői érdekeltek a maszatolásban.

Nemzetközi összehasonlításban rendkívül nagy a kormány lehetőségeinek tárháza arra, hogy *az eredetileg elfogadottól eltérő költségvetést* hajtson végre. A törvényben hemzsegnek az átcsoportosítási lehetőségek, a felülről nyitott előirányzatok, sőt újabban megjelent a fedezet nélküli kötelezettségvállalás lehetősége is.

A költségvetési törvényben ma nagyságrendileg kétezer szám van, de ennek nagyobb részét a kormány igen tág keretek között megváltoztathatja (automatikus túllépés lehetősége, átcsoportosítás, zárolás stb.). Sokkal tisztább viszonyokat teremtene, ha a törvény lényegesen kevesebb számot rögzítene (a holland költségvetés például csak 150 számot rögzít), attól viszont a kormány nem térhetne el újabb konkrét parlamenti felhatalmazás nélkül. Ettől még a törvény indokolásának mellékletként tartalmaznia kellene egy olyan táblázatot, amely részletesen bemutatja, hogy ha a parlament elfogadja a kormány által benyújtott javaslatot, akkor a kormány az aggregált kereteket hogyan kívánja felosztani, de felesleges a parlamentben olyan számokról vitatkozni/szavazni, amelyeket a kormány január 2-án szabadon átírhat. Ehelyett sokkal fontosabb volna a parlamentben érdemi, stratégiai jellegű költségvetési kérdésekről vitatkozni. Naivitás lenne arra várni, hogy a képviselők leszokjanak az olyan miniprojektek törvénybe erőltetéséről, amelyek az ország egésze szempontjából teljesen érdektelenek, de saját választókörzetükben jól kommunikálhatók. Szükség lenne viszont olyan mechanizmusokra, amelyek a döntéshozatali rendszert a részérdekek ellenében a közép- és hosszú távú kérdések irányába terelik.

A parlament költségvetési jogainak egyértelmű elvonását/leadását jelenti, amikor a költségvetési törvény jelentős tartalékokat tartalmaz (2013-ban például 400 milliárd forint „országvédelmi alap"), amelyek felhasználásának feltétele gyakorlatilag csak az egyenlegcél betartása; a felhasználás céljáról, módjáról, hatékonysági feltételeiről a törvény egyetlen betűt sem tartalmaz. Gyakorlatilag az az üzenet, hogy a kormány és a költségvetési politika fő feladata az egyenlegcél (a *headline*, még csak nem is strukturális egyenleg) betartása. Amíg az sikerül, addig a kormány szabadon azt csinál, amit akar, a parlament saját magát önként megfosztja a további beleszólás lehetőségétől, sőt zsebpénzzel jutalmazza a kormányt.

A mai magyar költségvetési rendszerben gyakorlatilag lehetetlen a kormánynak olyan helyzetbe kerülnie, amikor kénytelen pótköltségvetést csinálni. Sajnos már több mint 15 éve tartalmaz olyan gumiszabályokat az államháztartási törvény, amelyekkel a pótköltségvetés kikerülhető. Ez nem jó. Világos, hogy az apparátus sokáig azért akarta elkerülni a pótköltségvetést, mert a korábban összesen mintegy négy hónapos procedúra gyors megoldásnak semmiképpen sem volt nevezhető akut problémákra. Szükség lenne tehát egy olyan eszközre, amely gyors, mégis biztosítja a parlament érdemi bevonását az újratervezésbe.

Középtávú tervezés

ÁLLÍTÁS: A VALÓDI KÖZÉPTÁVÚ TERVEZÉS MEGTEREMTÉSE EGYÉRTELMŰEN A KÖVETKEZŐ LÉPÉS A MAGYAR KÖLTSÉGVETÉSI RENDSZER FEJLESZTÉSÉNEK ÚTJÁN • A magyar költségvetési politikában gyakorlatilag nincs középtávú tervezés. Ennek látványos bizonyítéka volt, ami 2015 végén és 2016 elején történt: 2015. december végén a kormány elfogadta a minisztériumok és egyéb, ún. költségvetési fejezetek bevételi és kiadási keretszámait a 2017–2019-es időszakra vonatkozóan. Öt héttel később, február elején a miniszterelnök arról beszélt egy rádióinterjúban, hogy már 2017-ben nullás költségvetést szeretne, ami a december végi keretszámokhoz képest hatalmas megszorítást jelentett volna, majd további két hónap múlva, amikor a kormány benyújtotta a parlamentnek a 2017-es költségvetési törvényjavaslatot, már szó sem volt megszorításról, sőt hatalmas lazítás következett egyrészt a 2016-os költségvetés módosításával, másrészt a következő évi hiánycél jelentős megemelésével. A paródiát csak tovább fokozta, hogy amikor 2016 novemberében a kormány számára világossá vált, hogy különféle átmeneti okokból reális esélye van az egyensúly közelébe kerülnie a költségvetésnek 2016-ban, akkor eszeveszett költekezésbe kezdett, hogy az eredeti cél szintjére rontsa az egyenleget.

Nem véletlen, hogy a kormány (pontosabban az eddigi magyar kormányok) folyamatosan igyekeznek elszabotálni a középtávú tervek készítését

és nyilvánosságra hozatalát. A tapasztalatok szerint egy-két hónap vagy akár egy-két év költségvetéseit lehet egyszeri megoldásokkal, trükkökkel szépíteni. Három-öt éves távon konzisztens és részletes terveket bemutatni már sokkal nehezebb. Ha még ez kiegészül azzal is, hogy a tervektől való eltérést rendszeresen és tartalmilag meg kell magyarázni, akkor már jelentősen beszűkül a politikai marketing játéktere.

Ahhoz, hogy a hosszabb távú kormányzati politikai célok érvényre jutHassanak a napi szintű döntésekben, középtávú terveket kell készíteni. Ezeknek ki kell terjedniük nemcsak a költségvetési fenntarthatóság kérdéseire (elvileg ezt a célt szolgálják a konvergenciaprogramok, amelyeket a kormány valójában csak az EU elvárásai miatt készít), hanem a kormányzati funkciók és programok pénzügyi kereteire (például hároméves kiadási keretszámok szakterületenként), sőt teljesítménymutatóira is. Az EU kötelező előírása ellenére a magyar kormány rendszeresen elszabotálja, hogy a konvergenciaprogramban előre megmondja, két-három év múlva mennyit fog költeni oktatásra vagy egészségügyre. Ez nem véletlen. Ha megnézzük az elmúlt évek trendjeit, nem is nagyon fedezhetünk fel éveken keresztül érvényesülő nagy koncepciókat (kivéve, hogy a sportra sokkal több jut).

Költségvetési átláthatóság

ÁLLÍTÁS: ÉRDEMI KÖLTSÉGVETÉSI VITÁRA VAN SZÜKSÉG, AMELYNEK FELTÉTELEI A VILÁGOS MENETREND, AZ ADATNYILVÁNOSSÁG, A HATÁSVIZSGÁLATOK, EGY IGAZI KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS ÉS A NYILVÁNOSSÁG BEVONÁSA • Az átláthatóság annyira szükséges, mint amennyire egy hajón szükség van navigációs műszerekre. Az átláthatóság nem a gazdag országok úri luxusa. Amint azt az erre vonatkozó nemzetközi felmérések egyértelműen bizonyítják, az átláthatóság biztosítása kizárólag politikai akarat kérdése. Olyan információk közzétételéről van ugyanis szó, amelyek eleve szükségesek a döntések megalapozásához. Az átláthatóság, vagyis a jó kormányzáshoz szükséges információk nyilvánosságra hozatalának kikényszerítése így önmagában is hozzájárul a jó kormányzáshoz. (Ezen kívül természetesen még rengeteg pozitív hatása van az átláthatóságnak, mint például a politikai döntések társadalmi támogatottságának biztosítása, a magánszektor szereplőinek segítése a hatékony tervezésben és üzletvitelben stb., de ezekkel itt nem foglalkozunk.)

MENETREND • A nem parttalan, de érdemi költségvetési vitát támogató parlamenti menetrendre van szükség. Cél kell legyen mind az ellenzék, mind a parlamenten kívüli érintettek véleményének átlátható becsatornázása a döntéshozatali folyamatba. Rendkívül káros minden szempontból,

ha egy-egy döntéssel kapcsolatban az ellenvélemények kifejtésének nincs megfelelő hivatalos tere.

Ahhoz, hogy valaki (akár ellenzéki politikus, akár érdekvédő civil, akár egy szakterület szakértője) hasznosan tudjon hozzájárulni a parlamenti vitához, megfelelő információkkal kell rendelkeznie. Ebbe beletartoznak nemcsak az adott téma pénzügyi mutatói, hanem például a költségvetési folyamat menetrendje is. Aki ezt nem tudja követni, az nem fogja tudni a véleményét éppen akkor elmondani, amikor azt a döntéshozók figyelembe tudnák venni.

A tényeken alapuló vitához ismerni kell a tényeket. A minőségi vitának tehát elemi feltétele, hogy az adatokhoz mindenki hozzáférhessen. Véget kell vetni annak a gyakorlatnak, hogy az állami intézmények (különösen a KSH) közadatokat pénzért árul és ebből egészíti ki szűkös (vagy legalábbis általa szűkösnek gondolt) központi támogatását. Az ez által begyűjthető legfeljebb egymilliárd forint messze eltörpül a kár mellett, amely abból adódik, hogy rengeteg tanulmány, vizsgálat stb. nem készül el az adathozzáférés nehézségei miatt.

ALAPPÁLYA • Ahogyan egy tengeren is rendszeresen ki kell számolni, hogy az adott menetirány és sebesség mellett milyen útvonalon fog haladni a hajó és vannak-e belátható távon belül zátonyok vagy viharok, ugyanúgy a gazdaság és a költségvetés várható alakulására is rendszeresen ki kell számolni az ún. alappályát, amelyre változatlan politikák és jogszabályok mellett számítani lehet. Nagyon nem mindegy, hogy mekkora akadály milyen messze van. Ha nem figyeltünk és hirtelen nagyon közel felbukkan egy zátony, akkor éles kanyart kell venni, ami önmagában is veszélyes, és gyakorlatilag biztosan komoly sebességveszteséget fog okozni még akkor is, ha sikerül elkerülni a katasztrófát. Ezt nevezik a gazdaságpolitikában növekedési áldozatnak, amit csak akkor tudunk minimalizálni, ha minél jobb távcsöveket vagy GPS-t használva folyamatosan az előttünk álló utat kémleljük.

Ha a kapitány az utasokat úgy akarja megnyugtatni, hogy a GPS-t beviszi a kabinjába, nem mutatja meg senkinek, vagy utasítja a legénységet, hogy az utasok kabinjaiban a monitoron mindig a „szélcsend és szerencsés hajózás" című kép legyen látható, az utasoknak akkor is fel fognak tűnni a hajó esetleges rángatózásai. Ha még rosszabb esetben a kapitány arra utasítja a legénységet, hogy magát az egyetlen GPS-t „berhelje meg", mert attól fél, hogy a kíváncsiskodó utasok meglesik, vagy a fegyelmezetlen matrózok kikotyogják, hogy a valóság nagyon más, mint amit a képernyők mutatnak, akkor csak idő (vagy szó szerint a vak szerencse) kérdése a hajótörés.

HATÁSVIZSGÁLATOK • Az elmúlt években a kormány rendszeresen vett el nagy feladatokat az önkormányzatoktól és ezzel párhuzamosan különféle forrásokat (például csökkentette a központi támogatásokat vagy éppen elvonta az összes gépjárműadót), de arról soha nem volt tartalmi vita, hogy az így előálló konstrukció milyen következményekkel fog járni az egyes önkormányzatok pénzügyi helyzetére, érdekeltségeire, a szolgáltatások színvonalára stb.

Hol a határa annak, hogy a kormány az adórendszert a szerinte (!) nemkívánatos gazdasági tevékenységek visszaszorítására használja? Például szinte mindenki szerint rendben van, ha a kormány a dohányzás visszaszorítása érdekében jövedéki adót vet ki a cigarettára, de az már nagyon kevesek szerint van rendben, ha olyan adót vet ki a dohánygyártókra, amely néhány céget sokkal kedvezőbb helyzetbe hoz, mint az összes többit. Hol a határa annak, hogy az állam a „magyar" (jelentsen ez bármit is) vállalkozásokat előnyben részesítse a „külföldiekkel" szemben?

A fenti kérdésekben a minimumelvárás az lenne, hogy a kormány javaslatainak előterjesztésekor megfelelő hatásvizsgálatokat is bemutasson, amelyekben levezeti, hogy a javaslat miért, hogyan és mennyire szolgálja a magyar gazdaság és társadalom egészének érdekeit, kit hogyan fog érinteni az intézkedés. Nálunk ennek nyomai is alig vannak, sőt az esetek legnagyobb (és politikailag legfontosabb) részében a kormány titkosítja a hatásvizsgálatokat (amelyekről ezek után persze még azt sem lehet tudni, hogy elkészülnek-e). Azonnal törlendő tehát az a szabály, hogy a jogalkotás előkészítéséhez kapcsolódó információk harminc évig titkosak (ide nem értve a nemzetbiztonsági ügyeket).

KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS* • Annak idején a holdra szállást négy számítógéppel vezényelték le az űrhajóban. Három gép egymástól függetlenül, párhuzamosan elvégzett minden számítást, a negyedik pedig akkor jutott szerephez, ha az első három eredményei eltértek. Pedig ott egyik számítógépnek sem állt érdekében valótlan eredményt közölni. A 2009 létrejött, majd 2010 végén felszámolt Költségvetési Tanács éppen azt tűzte ki célul, hogy megszüntesse a kormányzat információs monopóliumát, és a gyakorlatban használható, nyilvános ellenőrzési pontot (adott esetben alternatívát) biztosítson a parlament számára, azt a szerepet eljátszva, mint a holdra szálláskor a negyedik számítógép. A ma Költségvetési Tanácsnak nevezett testület saját számításokat (makropálya-tervezést és költségvetési becsléseket)

* A szerző felhívja az olvasók figyelmét, hogy 2009–2010 folyamán az akkori Költségvetési Tanács Titkárságának főigazgatójaként dolgozott, ezért a témában nem tekinthető teljesen pártatlan véleményalkotónak.

nem végez, mindössze arról értekezik, hogy a különféle kormányzati becslések mennyire hihetők vagy éppen kockázatosak. A parlament számára ez pont annyira használható, mint amennyire a holdra szálláskor használható lett volna egy olyan számítógép, amelyik csak annyit közöl, hogy a másik számítógép eredménye „kockázatos".

A Költségvetési Tanács teljesen újraértelmezendő, lecserélendő és megfelelő stábbal ellátandó. Olyan intézményre van szükség, amelyik képes biztosítani a költségvetési átláthatóságot. Ehhez a tanácsnak rendelkeznie kell azokkal a pénzügyi és humánerőforrásokkal, amelyek elégségesek ahhoz, hogy minden kormányzati számítást képesek legyenek ellenőrizni, sőt szükség esetén minden olyan számítást képesek legyenek elvégezni, amelyet a kormány nem végzett el. Törvényben elő kell ugyan írni, hogy például a kormánynak minden javaslathoz (nemcsak a sajátjaihoz, hanem a képviselői indítványokhoz is) hatásvizsgálatot kell mellékelnie, de ha ezt nem teszi meg, akkor a tanácsnak meg kell csinálnia. (Ha a kormány elkészíti, a tanácsnak akkor is feladata az ellenőrzés). Csak ez biztosítaná a mindenkori parlamenti ellenzék és az állampolgárok valódi információs jogainak érvényesülését.

A NYILVÁNOSSÁG BEVONÁSA • A nyilvánosság bevonásának módjait ki kell dolgozni és azt be kell vezetni. Van hozzá bőven nemzetközi tapasztalat és tudás. Tolerálható a kormányzati apparátus igénye, hogy a költségvetési törvényjavaslat előkészítése közben hagyják nyugodtan dolgozni, de akkor például átlátható módon lehetőséget kellene biztosítani az újra bevezetendő költségvetési irányelvek nyilvános megvitatására.

Költségvetési szabályok

ÁLLÍTÁS: JÓ KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOKRA VAN SZÜKSÉG, DE ENNEK FELTÉTELE A KORMÁNYZATI ÖNKORLÁTOZÁS KULTÚRÁJA • Nemsokára megint eljön az idő, amikor sokkal több szó fog esni a költségvetési hiányról, pedig nem ez a költségvetési politika lényege. A költségvetési politika lényege, hogy a közpolitikai célokat minél gyorsabban és teljesebben lehessen megvalósítani a rendelkezésre álló pénzügyi keretek között. A költségvetési szabályok egyik nagy előnye, hogy szűkítik a döntési menüt (ebben az értelemben önkorlátozást jelentenek), ezáltal a gazdaságpolitikai viták fókuszát az egyenlegszámról segítenek átterelni a tartalmi kérdésekre.

Robotpilótára van szükség (a nem olyan teljesen abnormális időkben, mint amilyen például 2009 volt), amely egyrészt a közfigyelmet és főleg a döntéshozók és lobbicsoportok tevékenységének fókuszát a rövid távú keretek tágításáról – vagyis a deficit növeléséről – az átcsoportosítási lehetőségekre tereli át, másrészt lehorgonyozza a várakozásokat. Másként fogalmazva: egyrészt le kell venni a rövid távú problémák megoldási lehetőségeinek menüjéről a „majd kifizetik a gyerekeink" tételt, másrészt minimalizálni kell a gazdaság szereplői számára a gazdaságpolitika felől érkező meglepetéseket. A robotpilóta nem tud mindent a kapitány helyett, de normál körülmények között rengeteg energiát takarít meg, és kivédi a pillanatnyi „elmezavarok" kockázatát. Talán még nem késő áttérni egy ilyen robotpilótára.

A jelenlegi magyar szabályok szerint a változatlan árfolyamon számított adósságrátának csökkennie kell, de ennek mértékét egy olyan képlet határozza meg, amelyet csak akkor kell figyelembe venni, ha a kormány várakozása szerint mind a gazdasági növekedés, mind az infláció meghaladja a 3%-ot. Ha e két feltétel valamelyike nem teljesül, akkor akármilyen kismértékű adósságráta-csökkentés is elegendő, akármennyire is kedvezők a gazdasági körülmények. Ez a szabályrendszer rossz, de „szerencsére" a kormány nem is invesztált semmiféle politikai tőkét abba, hogy a rossz szabályrendszernek hitelességet szerezzen. Senki nem gondolja, hogy a törvényben leírt költségvetési szabályok bármilyen szempontból érdemi korlátot jelentenének a kormányzati döntéshozatalban. Sajnos ez egy ennél sokkal általánosabb jelenségnek csak az egyik lenyomata: a kormányzati szereplők nem értették meg vagy nem fogadják el, hogy a politikai önkorlátozásnak értéke van, azzal növelhető a közjó. Ennek a témának a variációit láthatjuk az Alaptörvény átírásaiban, az európai szintű illemszabályok be nem tartásában és még sok minden másban is.

Ha egyszer majd lesz érdemi politikai elszántság a kormányzati önkorlátozásra, akkor olyan költségvetési szabályrendszert kell alkotni, amely 1. tényleg az egyensúlyos költségvetést célozza meg, 2. az 1929-es vagy 2009-es méretű válságokat leszámítva még kisebb recessziók idején is egyértelmű horgonyként tud szolgálni, 3. középtávú tervezési keretbe ágyazott, és így képes a konjunktúraciklusok, egyszeri tényezők figyelembevételére (részletesebben lásd ROMHÁNYI 2007).

Kifejezetten cél, hogy a költségvetésben kellően nagy súllyal szerepeljenek (elsősorban a bevételi oldalon) olyan tételek, amelyek a gazdasági fellendülések és visszaesések hullámzásait képesek „automatikusan" ellensúlyozni. Ilyenek leginkább a progresszív jövedelemadók, mivel a fellendülések idején a gazdaság egészénél még gyorsabban növekvő adóbevételeket, így javuló költségvetési egyenleget eredményeznek, a visszaesések idején viszont kifejezetten tompítják a háztartások nettó jövedelmének csökkenését. Bár a fogyasztás adóztatása sok szempontból támogatható cél, figyelmet érdemel egy „mellékhatása". Mivel a háztartások rossz időben hajlandók inkább egy kicsit eladósodni, hogy fenntarthassák korábbi életszínvonalukat, jobb időkben pedig valamivel nagyobb a hajlandóságuk

a megtakarításra, ezért a fogyasztás kevésbé ingadozó, mint a jövedelem. Ennek megfelelően a fogyasztási adók sokkal kevésbé tudnak automatikus stabilizáló szerepet betölteni, mint a jövedelemadók (különösen a progresszív személyi jövedelemadó).

Teljesítményinformációk a közpénzügyekben

ÁLLÍTÁS: TELJESÍTMÉNYINFORMÁCIÓKAT IS ÉRDEMBEN HASZNÁLNI KELL A KÖZSZFÉRÁBAN • Érdemi szerephez kell jutnia a közpénzügyekben a pénzügyi mellett a teljesítményinformációknak is (bővebben lásd például MARCZELL–ROMHÁNYI 2010).

A költségvetési kiadásokat lehet kategorizálni aszerint, hogy melyik intézmény fizet (intézményi bontás), hogy milyen célt (kormányzati „funkciót") szolgál a kiadás, vagy hogy miért fizet az állam (közgazdasági bontás). Intézményi bontásban a különféle minisztériumok, hivatalok költségvetési keretei látszanak. Innen lehet például tudni (elvileg), hogy melyik állami vezető mekkora pénzről dönthet. A közgazdasági bontás a személyi és a dologi kiadásokat, a beruházásokat, a pénzbeli társadalmi juttatásokat stb. különbözteti meg.

Elemzési szempontból a közgazdasági bontás is sokszor fontos, de a „mezei állampolgárok" és a politikai döntéshozók számára a legfontosabb, legkönnyebben értelmezhető bontás az ún. funkcionális, amely azt mutatja meg, hogy mennyit költ az állam oktatásra, egészségügyre, közlekedésre stb. Bár nyilvánvaló, hogy a közpolitikai diskurzus ez utóbbi „nyelven" beszél elsősorban a költségvetésről, a mai magyar költségvetési törvény intézményi bontásban tartalmazza a tételeket (mi több, valójában nem is lehet tudni, hogy ténylegesen mennyit kíván jövőre oktatásra vagy egészségügyre költeni az állam). A fejlett világ egyre több országa áll át funkcionális szemléletű költségvetési prezentációra, Magyarország ebben a tekintetben is erőteljes lemaradásban van.

Papíron sokszor nagyon könnyű bizonyos költségvetési területek kiadási keretszámait jelentősen csökkenteni (például a 2011 tavaszi konvergenciaprogram még azt ígérte, hogy százmilliárd forinttal csökken a közösségi közlekedés támogatása). Ha a döntés mögött nincs érdemi elemzés és intézkedés, akkor nem lesz fenntartható a kiadáscsökkentés. Ez vagy úgy történik, hogy a társadalmi preferenciákkal ellentétesen csökken a szolgáltatás színvonala (lásd „rohad az egészségügy"), vagy úgy, hogy a kormány rövid időn belül kénytelen (esetleg megváltoztatott néven) ismét növelni a kiadást (a munkanélküli segély csökkentésének ára a még többe kerülő közmunkaprogram).

Ahhoz, hogy fenntartható módon lehessen csökkenteni bizonyos területek (kormányzati funkciók) kiadási igényét, mélyreható, az adott szakterület működésének ismeretén alapuló elemzésekre van szükség. Meg kell határozni, mely feladatokat nem szükséges egyáltalán elvégezni, vagy melyeket hogyan lehet kisebb erőforrásigénnyel végrehajtani. Ez jelenthet akár áttérést az elektronikus ügyintézésre, akár bizonyos engedélyezési eljárások megszüntetését, akár a magánszektor bevonását bizonyos közfeladatok ellátásába (lásd az e-útdíj rendszeréhez sem kellett végül kiépíteni egy teljesen új, hatalmas állami megfigyelőrendszert, elég volt a szállítmányozó cégekkel együttműködni, és elkérni tőlük azokat az információkat, amelyeket azok eleve, saját érdekből is begyűjtenek). Ezeket a szakterületi elemzéseket és intézkedési javaslatokat nevezi a szaknyelv „*spending review*"-nak. Magyarországon sajnos ennek sincs hagyománya. (A 2006-ban, majd 2014-ben létrejött Államreform Bizottságok nem ezt a feladatot végezték.)

Ahhoz, hogy a kiadáscsökkentés ne okozza a szolgáltatások szándékolatlan színvonalcsökkenését, kézenfekvő, hogy mérhetővé kell tenni a szolgáltatási színvonalat, méghozzá nem a ráfordított forintösszeggel. A különféle output és outcome indikátorok a magyar költségvetési döntésekben gyakorlatilag semmilyen szerepet nem játszanak. (Például az egészségügy finanszírozásában a beavatkozások mennyiségét számszerűsítő pontrendszer is csak arra való, hogy a teljesen más „elvek" alapján meghatározódó keretösszeget az egészségügyi intézmények között a társadalombiztosítás szétossza. Ha minden kórház jobban dolgozik, többet műt, nem érnek el mást, mint hogy egy-egy pont forintértéke csökken. Mindennek az aggregált keretekről folytatott költségvetési vitában semmilyen szerepe nincs.) Ebben is nagy lemaradásban vagyunk, még a szomszédos országokhoz képest is. Mind az azonos feladatokat ellátó, de például területileg elkülönülő intézmények összemérésének, mind az egy adott intézmény által elköltött többletforrás hatékonyságmérésének elemi feltétele az indikátorok bevezetése.

Egy konkrét példával: az iskolatej (időnként „Igyál tejet") program immár közel húsz éve minden évben több milliárd (2017-ben 4,2 milliárd) forintot visz el. Bár a program létezéséről szinte minden magyar állampolgár tud, annak sikerességét senki nem képes megítélni. Magától értetődő ez a helyzet, ha egyszer azt sem lehet tudni, hogy mi a program célja. Legalább három verzió is elképzelhető ugyanis.

Ha a program célja, hogy egészségesek legyenek a gyerekek, akkor azt kell mérni, hogy a programban részt vevő gyerekek körében kevesebb-e például az A-vitamin-hiányban szenvedők aránya azokhoz képest, akik egyéb szempontból hasonlók, de a programban nem vesznek részt. Ha ezzel szemben a cél nem a gyerekek aktuális egészségi állapotának javítása, hanem az egészséges táplálkozásra nevelés, akkor nem az aktuális A-vitamin-értékeket kell mérni, hanem meg kell várni, míg a programban részt vevő gyerekek felnőnek, és megnézni, hogy első keresetüket egészségesebb élelmiszerekre költik-e, mint azok a gyerekek, akik a programban nem vet-

tek részt. A harmadik lehetséges verzió szerint senkit nem érdekel a gyerekek jelenlegi vagy jövőbeli egészsége, hiszen a lényeg a mezőgazdaságban tapasztalható tejtúltermelési válság. Ebben az esetben a program teljesítményindikátora nyilvánvalóan a tejtermelő gazdák pénzügyi helyzetének alakulása kell hogy legyen.

Mivel a program hivatalos célja sosem volt kimondva, soha nem is került sor semmiféle mérésre ezzel összefüggésben. Perverz módon a költségvetési törvény akkor „mesélt" a gyerekek egészségéről, amikor a program éppen az agrárminisztériumhoz tartozott, amikor pedig az egészségügyi minisztériumhoz, akkor a tejtermelő gazdák pénzügyi helyzetéről szólt a mese. A fenti három cél mindegyike vállalható (bár a tejtúltermelési válság mint indok 18 év után egy kicsit gyanúsnak tűnik). Az viszont, hogy az évente elköltött több milliárd forint eléri-e a célját, vagy hogy a cél elérhető lenne-e ennél kevesebb pénzből, egyszerűen nem is értelmezhető a jelenlegi helyzetben. Ráférne a rendszerre egy alapos *spending review*.

A költségvetési törvényeket és általában a költségvetési jellegű döntéseket nem csak a fenntarthatóság szempontjából kell és lehet vizsgálni. Ki kell fejleszteni a megfelelő kapacitást (stáb, módszertan, adatbázis stb.), amellyel rendszeresen vizsgálható, hogy egy-egy döntés vagy maga az egész költségvetési törvény hogyan hat például a hosszú távú gazdasági növekedésre (ezt nevezik az EU-terminológiában a közpénzügyek minőségének) vagy akár a nemek közötti egyenlőségre (például a sportkocsik adójának csökkentése elég egyértelműen a férfiaknak kedvez a nőkhöz képest, míg az óvodák létesítése inkább a nők lehetőségeit bővíti).

ÖSSZEFOGLALÁS

Írásunk legfőbb célja megértetni a kedves olvasóval, hogy a döntési keretek és procedúrák a közpolitikában is érdemi hatással vannak magukra a döntésekre.

A fentiek után talán már nem annyira tűnik üres frázisnak, ha azt mondjuk, hogy a kormányzati döntések javításához az alábbiakra van szükség:

1. a kormányzati önkorlátozás kultúrája,
2. stratégiákból levezetett napi döntések,
3. tényalapú viták a szélesebb nyilvánosság érdemi bevonásával,
4. intézményépítés,
5. a fentiek megvalósulása érdekében öles léptekkel elindulni a fejlett országok jó gyakorlatainak átvétele irányában.

Némi szakzsargont is megengedve magunknak, a feladat:

1. a parlament és a kormány között koherens és átlátható hatalommegosztás,
2. átláthatóság (adatnyilvánosság, költségvetési tanács, hatásvizsgálatok, „tematikus költségvetések" stb.),
3. középtávú tervezési keretbe ágyazott költségvetési szabályok (fenntarthatóság, anticiklikus költségvetési politika),
4. teljesítményinformációk előállítása és használata a közpénzek kezelésében,
5. a nyilvánosság bevonása.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

MARCZELL–ROMHÁNYI 2010 — MARCZELL Kinga – ROMHÁNYI Balázs: Javaslat a magyar költségvetési rendszer célközpontú átalakítására, *Pénzügyi Szemle*, 2010/3., 585–621, *asz.hu* = goo.gl/v6NSEJ

OECD-AJÁNLÁS 2015 — OECD: *Public Governance and Territorial Development Directorate. Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, 2015, *oecd.org* = goo.gl/6MQAqs

ROMHÁNYI 2007 — ROMHÁNYI Balázs: Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához, *Pénzügyi Szemle*, 2007/2., 335–370, *asz.hu* = goo.gl/40JTmE

Urbán László

MEGFÉLEMLÍTETT FEJŐSTEHENEK

A bankrendszer a magyar államkapitalista rezsimben

A fejlett országok bankjai az utóbbi években azzal vannak elfoglalva, hogyan tudnak versenyben maradni a rohamosan szaporodó új technológiai cégekkel szemben, amelyek az ügyfelek számára mobiltelefonon keresztül kényelmesen, alacsony költséggel, azonnal intézhető pénzátutalási, hitelfelvételi és befektetési szolgáltatásokat ajánlanak országhatáron túlra is. A versenyben maradás érdekében hatalmas adatbázisokat elemző, mesterséges intelligencián alapuló alkalmazásoknak az üzletmenetbe építését lehetővé tevő, komoly beruházásokat igénylő számítástechnikai fejlesztéseket valósítanak meg. Eközben a magyarországi bankok – részben a pénzügyi válság, részben pedig az Orbán-kormányok intézkedései következtében – még mindig azzal vannak elfoglalva, hogyan módosul egyik évről a másikra működésük szabályozói feltételrendszere, menynyi bankadót kell még fizetniük, mikor és hogyan szabadulhatnak meg a bedőlt követeléseiktől, és hogy mennyivel kell még tovább csökkenteniük a költségeiket ahhoz, hogy ne legyenek veszteségesek. A Deloitte tanácsadó cég egy friss felmérése (Deloitte 2016) szerint a magyar bankok nyolc közép-európai EU-tagország (a visegrádi négyek mellett Szlovénia, Horvátország, Románia és Bulgária) közül a lista alján végeztek a digitális bankszolgáltatások színvonalát tekintve. Miközben a lista élén szereplő Szlovákiában a Tatra Banka, Lengyelországban pedig az mBank már 2013-ban nemzetközileg is élenjáró digitális banknak számított, addig Magyarországon még a piacvezető OTP Bank is csupán szűk körű funkcionalitást ajánl mobilbankos applikációján keresztül, a külföldi tulajdonú magyarországi bankok pedig még ehhez képest is jelentősen le vannak maradva. Arra, hogy a rohamos technológiai fejlődéssel lépést tartsanak, nemcsak elég erőforrásuk nem marad, de a hazai üzleti környezetben abban sem lehetnek biztosak, vajon megéri-e ebbe az irányba elindulniuk. És ez egyáltalán nem csupán a bankok problémája, hiszen a lemaradó banki szolgáltatási színvonalat az ügyfelek sínylik meg, tehát az egész magyar gazdaság.

A BANKOKKAL SZEMBENI ELVÁRÁSOK

Egy ország bankrendszerével kapcsolatban számos elvárás fogalmazható meg, és ezek mindegyikének egyszerre megfelelni szinte lehetetlen. A legfontosabb ezek közül a stabilitás. Ez elsősorban azt jelenti, hogy biztonságban legyen a betétesek pénze, vagyis a bankok ne vállaljanak olyan túlzott kockázatokat a hitelkihelyezések során, amelyek veszélyeztetik azt a képességüket, hogy vissza tudják fizetni betéteseik pénzét. Ha azonban túlságosan óvatosan hiteleznek egy ország bankjai, akkor egyrészt a potenciális hitelfelvevők, másrészt pedig a politikusok kritizálják őket ezért, hiszen így „nem segítik elő eléggé" az ország gazdasági növekedését. A hitelezés persze csak az egyik szolgáltatása a bankszektornak; az ügyfelek egyre magasabb szintű kiszolgálást, gyorsaságot és kényelmet is elvárnak a bankoktól, főleg a fizetési szolgáltatások területén. Az ilyen elvárásoknak való megfeleléshez jelentős, elsősorban információtechnológiai fejlesztésekre van szükség. Sőt manapság a papíralapú ügyintézés helyett már egyre több dokumentumot lehetne és kellene elektronikus formában, a rendelkezésre álló adatokat digitálisan rögzítve kezelni. Üzleti szereplőkről lévén szó, a digitalizálás elterjedésének az is feltétele, hogy ezek a beruházások várhatóan megtérüljenek majd, hiszen egy bank működtetésének elfogadható arányban jövedelmezőnek kell lennie. A bankok fenntartása tehát egymással is konfliktusban álló olyan szempontok folyamatos egyeztetését igényli, mint a biztonság, hitelkihelyezés, ügyfélkiszolgálás, technológiai fejlesztések, profitabilitás stb.

Ez az írás azt vázolja fel, hogy az Orbán-rezsim milyen szerepet szánt a bankszektornak 2010-től kezdődően, ezt milyen eszközökkel valósította meg, ennek milyen fő következményei lettek, és milyen állapotban van jelenleg a hazai bankszektor. Nem foglalkozik ugyanakkor a devizahitelezés felfutásával és a pénzügyi válság kialakulásával. *A cél annak bemutatása, mit jelent az Orbán-féle irányított államkapitalista modell a bankszektorban 2010 óta és hogy mik ennek a következményei.* A dolgozat végén felvázoljuk, milyen irányú változásokra lenne szükség a rezsim által kialakított banki üzleti környezetben ahhoz, hogy a magyar kereskedelmi bankrendszer alapvető feladatait szem előtt tartva képes legyen lépést tartani a világban zajló banktechnológiai fejlődéssel.

AZ ORBÁN-REZSIM VISZONYULÁSA A BANKSZEKTORHOZ

A magyar bankrendszer a kilencvenes években végbement privatizáció és az új szereplők – külföldi bankok és hazai (főleg lízing-) cégek – belépése következtében egyre inkább versengően működött, s ennek nyomán elő-

ször a vállalati, majd a 2000-es évek elejétől a lakossági ügyfelek kiszolgálása területén is komoly fejlődésen ment keresztül. Az elektronikus bankolás az ATM-eken és az interneten keresztül hasonló szolgáltatásokat tett elérhetővé, mint a fejlett nyugati országokban, sőt az első mobiltelefonos alkalmazások (például SMS-üzenetek a banki utalások jóváhagyásához vagy értesítés a bankkártya-tranzakciókról) szinte egy időben jelentek meg nálunk és Nyugaton.

A 2008-as pénzügyi válság előtt a pénzintézetek nemzetközileg és Magyarországon is erőteljes hitelezési versenyben voltak egymással. Ez a vállalati üzletágban különösen a projekthitelezésben (például irodaházak, bevásárlóközpontok), a lakossági ügyfelek körében pedig leglátványosabban a lakáshitelek részpiacán érvényesült. A külföldi tulajdonú bankok a devizaalapú hitelezéssel próbálták megtörni az OTP lakossági piaci hegemóniáját, s mindezt olcsó anyabanki hitelekkel finanszírozták. Az élesedő versenyben a bankok egyre kockázatosabb hiteleket kínáltak (svájci frank, sőt jen alapon), miközben a hitelezési feltételeket is folyamatosan lazították (egyre csökkenő hitelfedezeti ráta, jövedelem helyett fedezet alapján), egyre nagyobb kockázatot vállalva. A felügyeleti hatóságok pedig lényegében tétlenül nézték a rendszerkockázat halmozódását. És akkor beütött a nemzetközi pénzügyi válság.

Bűnbak és fejőstehén

A pénzügyi válság során a megrendült magánbankoknak nemcsak likviditási hitelekre, de állami tőkeemelésre is szükségük volt számos országban, mert a válság kitörése utáni pánikhelyzetben nem lehetett magántőkét bevonni a bankok tőkepótlására, arra pedig szükség volt a tömegesen bedőlt ügyfélhitelek miatt. Az állami tulajdonszerzés azonban deklaráltan átmeneti időtartamra szólt. Sőt az Egyesült Államokban például egészében véve a pénzintézetek feltőkésítésére fordított összegnél több bevétele lett a kincstárnak, amikor pár év múlva az így szerzett részesedést eladták a tőkepiacon, illetve a magas kamatozású kötvényeket a pénzintézetek visszafizették.

A magyar államnak azonban nem kellett feltőkésítenie a bankokat a veszteségeik miatt, ezt megtették a külföldi anyabankok (egyedül az FHB Banknak volt szüksége átmeneti állami segítségre tőkemegfeleléséhez). Az Orbán-kormány azonban utólag, 2010-től (sok más ország politikai vezetéséhez hasonlóan) mégis a (főleg külföldi) bankokat tette meg bűnbakká az ország általános gazdasági és az eladósodott ügyfelek egyéni problémái miatt. A bajba jutott, adósságukat fizetni nem képes – vagy legalábbis a megnövekedett adósság terhével szembesülő – ügyfelek is szívesen vették a kormány által felvázolt képet, mely szerint az agresszív bankok manipulációkkal kényszerítették a tájékozatlan ügyfeleket a devizahitelek felvételére. A bankoknak óriási veszteségeik keletkeztek a fizetési késedelembe esett vállalati és lakossági ügyfelek miatt, ezért több külföldi tulajdonú hazai nagybanknak (MKB, Raiffeisen, Erste, CIB) jelentős tőkepótlásra volt szükségük üzleti veszteségeik fedezéséhez, amit a külföldi anyabankok be is fizettek. Az Orbán-kormány azonban gondosan átgondolt politikai stratégia mentén felkorbácsolta a bankellenes hangulatot, és ebben a légkörben a gazdasági nehézségeket okozó bűnbakként, ezzel az indoklással egyszersmind a válságkezelés első számú teherviselőjeként kezelte a bankszektort a következő öt évben. A kormányzat 2010 és 2014 között minden évben újabb és újabb módszerekkel még egy sor egyéb terhet is kirótt a bankokra, részben az adósok helyzetének könnyítése, részben pedig a költségvetés bevételeinek növelése céljából. Az alábbi számbavétel Király Júlia tanulmányán alapul (Király 2016).

BANKADÓ • Először egy 2010-es döntéssel a kormány nemzetközileg példátlan arányú bankadót vetett ki, bankonként a 2009. évi mérlegfőösszeg kb. fél százalékát (a kis bankoknak csak 0,15%-át), a szektornak összesen kb. évi 120 milliárd forintot kellett befizetnie 2010 és 2015 között, s ez a teher csak 2016-ban csökkent erről a szintről kb. 60 milliárd forintra, az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bankkal (EBRD) 2015-ben kötött megállapodás következtében. Régiónkban csak Szlovákiában és Szlovéniában vezettek be bankadót később, a magyar teher töredékét kitevő összegben, még a 2016-os csökkentett mértékűnél is kisebbet.

VÉGTÖRLESZTÉS • A parlament 2011-ben arra kötelezte a bankokat, hogy 180 forintos svájcifrank- és 250 forintos euróárfolyamon fogadják el ügyfeleiktől az egy összegben visszafizetett devizahitel-tartozásokat, a piaci árfolyam ezt meghaladó részét pedig veszteségként számolják el. A végtörlesztési konstrukció nyertesei a jelentős megtakarítással rendelkező, tehát a hiteleik fizetésére enélkül is képes ügyfelek voltak, s az ő nyereségük lett a hitelező pénzintézetek 300 milliárd forintot meghaladó vesztesége.

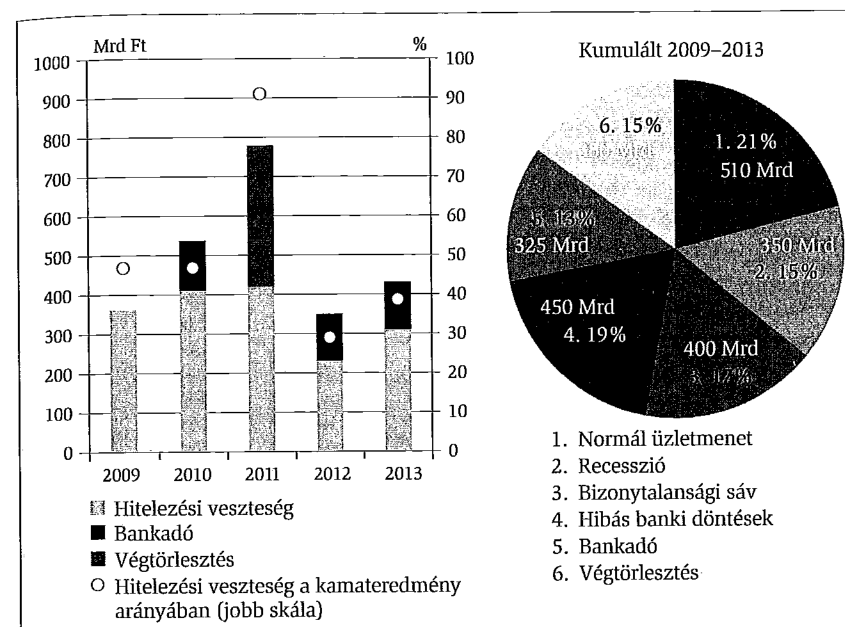
TRANZAKCIÓS ADÓ • 2012-ben fogadták el a pénzügyi tranzakciós illetékről szóló törvényt. 2013-tól a bankszámlával kapcsolatos műveletek (átutalások) esetén először a forgalom egy ezrelékét, majd 2014-től három ezrelékét, míg készpénzfelvételnél három, majd hat ezreléket kell a bankoknak befizetniük. Mivel az ügyfelektől a bankok beszedik ezeket a tételeket (összesen évi kb. 250 milliárd forint), az illeték nem csupán a bankolás költségeit növeli meg az ügyfelek számára, de az emiatti frusztrációjukat is a bankok ellen irányítja.

KARTELLBÍRSÁG • A Gazdasági Versenyhivatal 2013-ban a végtörlesztés korlátozására irányuló összehangolt magatartás miatt összesen 9,5 milliárd forint bírságot szabott ki tizenegy pénzintézettel szemben. A jelentős devizahitelezést végző bankok közül a versenyhivatal egyedül az FHB-t nem találta bűnösnek a kartellezésben.

ELSZÁMOLTATÁS • 2014-ben az ún. banki elszámoltatási törvényekkel, valamint lényegében jogorvoslati lehetőség nélkül a bíróságokon végighajszolt jogértelmezésekkel, továbbá részletes jegybanki rendelkezésekkel arra kötelezték a bankokat, hogy 2004-ig visszamenőleg a devizaelszámolású hiteleknél alkalmazott (a vételi és az eladási árfolyam közötti) árfolyam-különbözetet a hitel kamatával tőkésítve fizessék vissza, hasonlóan a bankok egyoldalú szerződésmódosításai miatti túlfizetésekhez, pedig a hitelszerződések alapján a bankoknak szerződésben elfogadott joguk volt megemelkedett devizaforrás-költségeiket érvényesíteni az ügyfelekkel szemben. A visszamenőleges hatályú elszámolás összességében mintegy bruttó 570 milliárd forint veszteséget okozott a bankszektornak.

„A hitelezésből és [a] kormányzati intézkedésekből származó veszteségek közel 15 százalékát tette ki a végtörlesztés, 13 százalékát a bankadó, ötöde a normál üzletmenetből következik, 20–35 százaléka azonban a válság előtti felelőtlen hitelezés, 15–30 százaléka pedig a reálgazdaság gyengélkedésének volt a következménye" (MNB-TANULMÁNY 2014, 4). Vagyis az állami intézkedések a Magyar Nemzeti Bank (MNB) szerint is már 2013 végéig (tehát a banki elszámoltatások hatása nélkül is) lényegében megduplázták azokat az üzleti veszteségeket, amelyek a normál üzletmenetből és a „hibás banki döntésekből" keletkeztek.

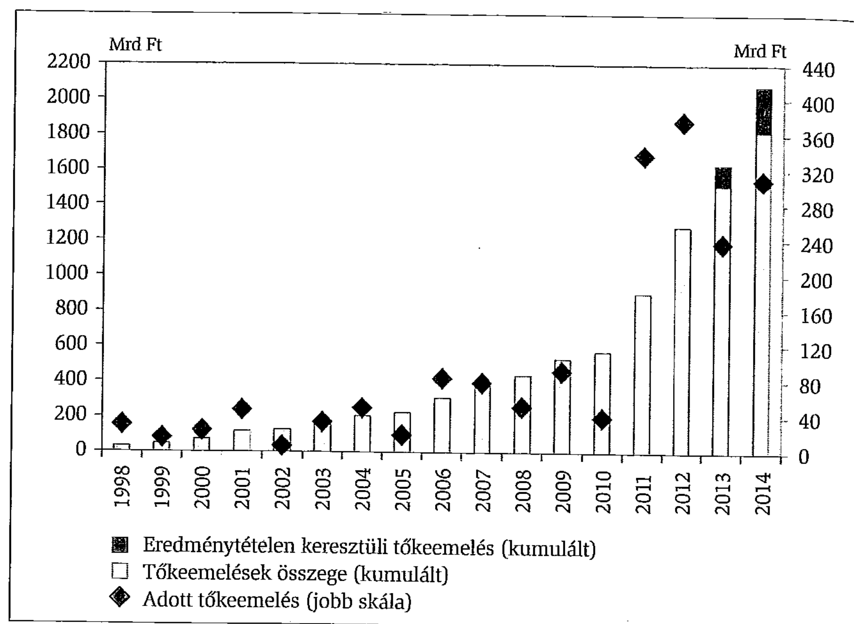
A fenti intézkedéssorozattal a bűnbakká tett bankokat fejőstehénként kezelte a kormány, részben a devizahitelesek, részben pedig a költségvetés pénzügyi pozíciójának javítása érdekében. Az intézkedések mögötti politikai szándék és számítás nyilvánvaló volt, és be is jött a kormánynak. Az ország kétségbeejtő helyzetét figyelembe véve ez az erőforrástranszfer részben talán indokolt volt, de a mértéke és főleg a végrehajtás módja semmiképpen. Egy kulturáltabb stílusú kormány hasonló helyzetben tárgyalásokat kezdeményez a bankokkal, ahol zárt ajtók mögött elérhette volna a bankok teherválllalására vonatkozó megegyezést, és a nyilvánosság előtt már kölcsönösen előnyös egyezségként tálalhatták volna az eredményt. Ehelyett azonban az alapvető jogelveket felrúgva, visszamenőleges hatályú jogalkotással, a jogorvoslati lehetőségeket erőszakkal lesöpörve, évente újabb ötletszerű kezdeményezéseket erőből megvalósítva szedték ki a bankokból a pénzt. Ha nem lettek volna a külföldi tulajdonosok, akik folyamatosan pótolták befizetéseikkel a terhek miatt csökkenő szavatoló tőkét, akkor bizony a betétesek komolyan aggódhattak volna amiatt, hogy vajon az



1. ÁBRA • *A hitelezési veszteségek és a fiskális terhek alakulása a bankszektorban*
Forrás: Magyar Nemzeti Bank

ő pénzük biztonságban van-e még a bankrendszerben. De az anyabankok biztosították leánybankjaik tőkemegfelelését tőkepótlásokkal, 2009-től 2014 végéig 1300 milliárd forintot meghaladó összegben. Ennek a magatartásnak két fő oka volt: az egyik a reputációjuk megőrzésének szándéka (hiszen mindegyikük számos országban működő, komoly nemzetközi hírnevű bankhálózat), a másik pedig az, hogy ha nem így tesznek, akkor nemcsak a leánybankjaikba korábban befektetett tőkét veszítették volna el (az már mindegyik esetben elveszett), hanem a nekik nyújtott anyabanki hiteleiket is, amelyeket ily módon nem kellett leértékelniük.

Miközben a portfólióromlás és a fent bemutatott állami intézkedések nyomán folyamatosan nőtt a bankok vesztesége, értelemszerűen maguktól is óvatosabbá váltak az új hitelek nyújtása terén. Ezzel egyidejűleg a szabályozó hatóságok úgy érezték, nekik is lépniük kell, ha már a válság előtt elmulasztották a túlzott hitelezési expanzió korlátozását. A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság az ún. Bázel III. követelmények életbe léptetésével előírta a tőkeáttétel – vagyis a szavatoló tőkéhez képest kihelyezhető hitelek volumene – csökkentését, ami vagy tőkeemelést, vagy/és a mérlegfőösszeg/hitelvolumen csökkentését tette szükségessé. A hitel/betét arány csökkentésének előírása szintén a hitelezés mértékének csökkentését eredményezte. Ráadásul az Orbán-kormány éppen ekkor döntött úgy, hogy a lakossági

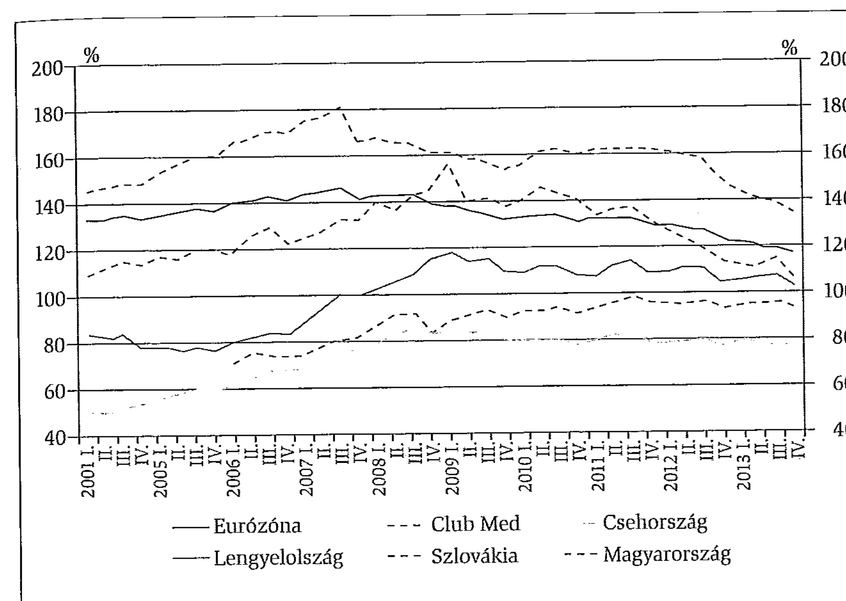


2. ÁBRA • *Az anyabanki tőkeemelések kumulált mértéke*
Forrás: Magyar Nemzeti Bank

megtakarításokért versenyt indít a bankbetétekkel szemben, az infláció ütemét garantáltan meghaladó hozamú, széles körben elérhető állampapírok kibocsátásával, ezáltal a bankok számára a betétek gyarapításának szűkült a tere és növekedett a költsége. A magyar bankfelügyelet a szigorodó nemzetközi bankszabályozáson túlmenő korlátozó szabályokat is előírt. Erre példa az ún. devizamegfelelési mutató szigorítása és a hosszú lejáratú hitelek jelzáloglevéllel való fedezésének előírása. Az újonnan bevezetett szabályok ugyan a bankrendszer stabilitását szolgálták, de az ezeknek való megfelelés rövid időn belül újabb többletköltséggel járt a szektor szereplői számára.

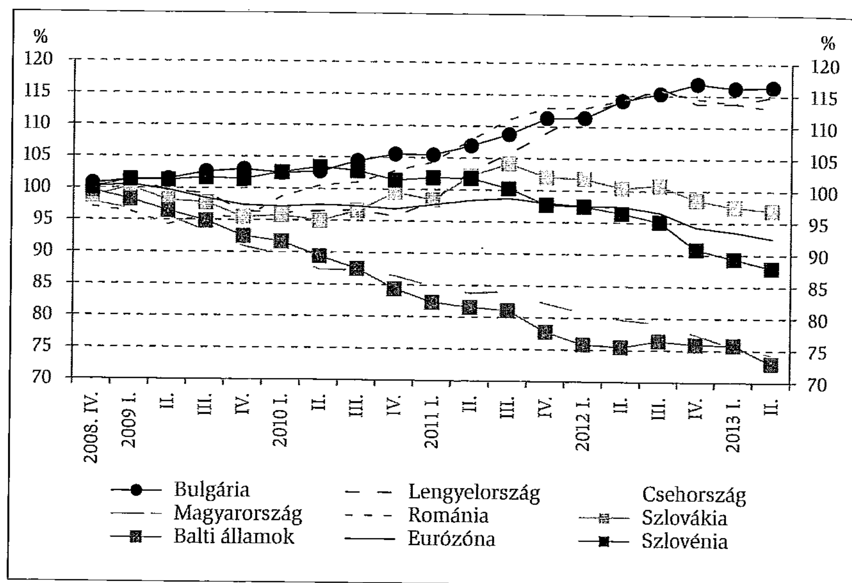
A pénzügyi válság nyomán kialakult gazdasági visszaesés automatikusan szűkítette a biztonságosan hitelezhető vállalatok körét, illetve a gazdasági kilátások bizonytalansága és a kiszámíthatatlan, önkényesen változó jogi-intézményi környezet miatt megcsappant a vállalatok beruházási hajlandósága is. A kockázatok csökkentése érdekében a bankok maguk is szigorították a hitelezés feltételeit: csökkentették a hitel/fedezet arányt, megnövelték a sajáterő-követelményt, a hitelképességi vizsgálat során újból általánossá tették a jövedelemvizsgálatot. A mérsékeltebb kockázatvállalás elvárása és az elszenvedett hitelezési veszteségek főleg a kkv-szektor hitelezése, az ingatlanfinanszírozás és a projekthitelek leépítését hozta. A korábbi túlzott eladósodás miatt a lakosság hitelfelvételi hajlandósága

is erősen lecsökkent. Az infláció minimális szintre kerülése tovább szűkítette a betéteken elérhető nettó kamatbevételt (marzsot). Szűkölő piacon szűkülő marzsok mellett a szektor bevételei folyamatosan csökkentek, miközben az állami intézkedések nyomán költségeik növekedtek. A portfólió romlása csak 2015-ben lassult az üzletmenetben szokásos arányra, addig a hitelezési veszteségek is tovább nőttek. A céltartalék-képzési igények és a veszteségleírások tőkeoldalról is korlátozták a hitelezést. A hazai bankszektor a hitel/betét arányt a 160%-ot megközelítő 2009 eleji csúcsról 2013 végére 100% közelébe csökkentette, ami nemzetközi összehasonlításban is kivételesen nagyarányú korrekció volt.



3. ÁBRA • *Hitel/betét mutató nemzetközi összehasonlításban*
Club Med = Görögország, Spanyolország, Olaszország és Portugália
Forrás: Európai Központi Bank

Ennyi irányból egyszerre érkező nyomás, nehézség és teher közepette a bankszektor szükségképpen a hitelvolumen szűkülésével együtt járó alkalmazkodást hajtott végre. Ezt pedig a kormány arra használta ki, hogy újabb területen indítson hadjáratot a szektor egyes (külföldi tulajdonú) szereplői ellen, amiért „nem segítik elő kellően a gazdaság növekedési pályára állítását". Pedig ezt a magyar kormány idézte elő az üzleti veszteségeket tetéző elvonásokkal és szabályozói korlátozásokkal. Bizonyos mértékű korrekció a nyugat- és kelet-európai országok mindegyikének bankrendszerében lezajlott a pénzügyi válság nyomán, de a magyar kormány diszkriminatív



4. ÁBRA • *A vállalati hitelek alakulása nemzetközi összehasonlításban*
Forrás: Magyar Nemzeti Bank

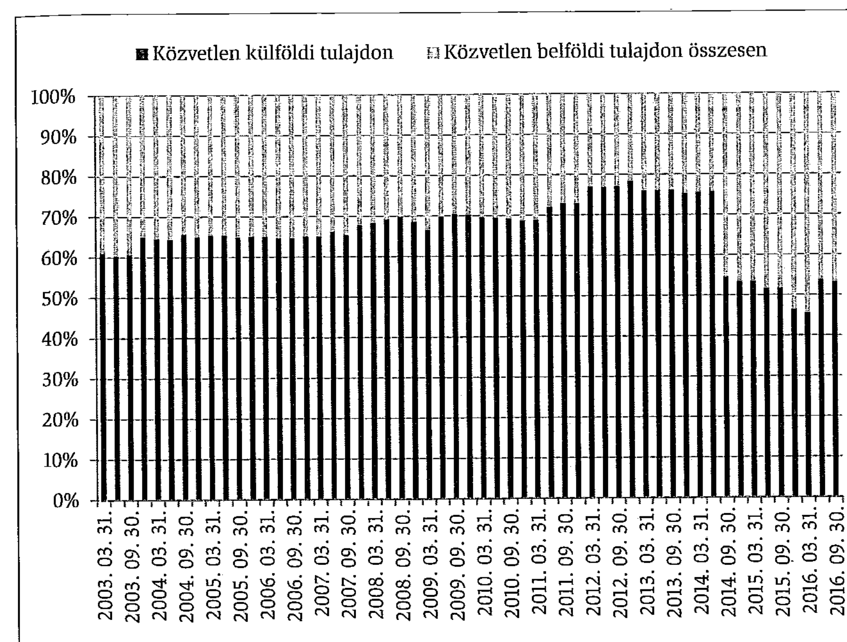
bankellenes hadjárata egy idő után arra késztette a külföldi tulajdonosokat, hogy a rendelkezésükre álló mozgástéren belül is bankcsoportjuk más tagjaihoz helyezzék át a rendelkezésre álló erőforrásokat. A magyarhoz hasonló arányú hitelvolumen-csökkenés csak a balti államokra volt jellemző, de ott a magyar hitelnövekedést sokszorosan meghaladó ütemű hitelboom ment végbe a válság előtt.

A hazai vállalati hitelezés volumenének részben a válság miatt bekövetkezett, részben sok eszközzel kikényszerített drámai összehúzódása azonban ürügyként szolgált a kormány számára ahhoz, hogy elkezdje a bankszektorral szembeni hadjáratának újabb fázisát, a tulajdonviszonyok részleges átrendezését.

„Tranzitállamosítások"

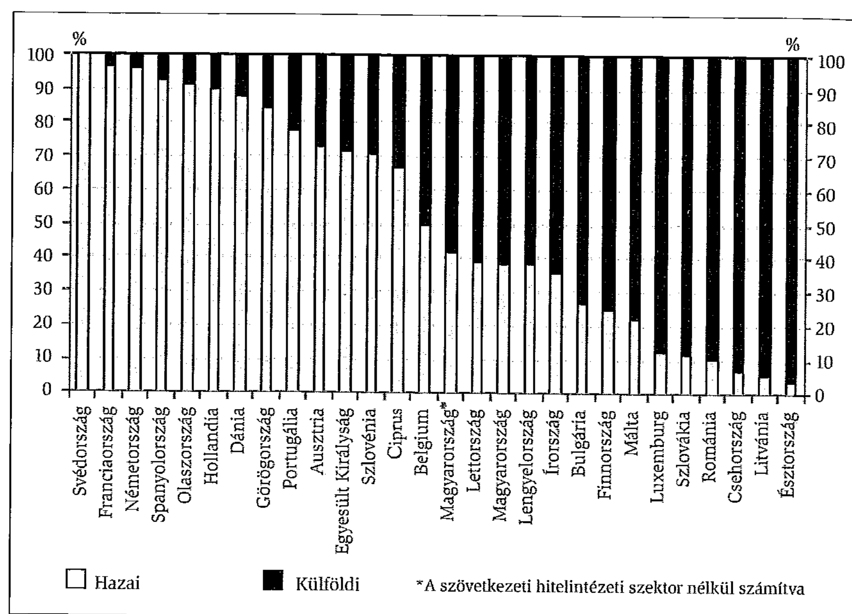
Teljesen egyértelmű, hogy a külföldi banktulajdonosok óriási terhet vállaltak nemcsak a saját itteni leánybankjaik tőkehelyzetének és működőképességének, de az egész magyar gazdaság és a magyar költségvetés pénzügyi válság utáni helyzetének stabilizálásában is. Szemben a kilencvenes évek elejével, amikor az államnak kellett óriási összegeket fordítania az állami tulajdonú bankok konszolidálására, vagy például szemben Szlovéniával,

ahol a nem privatizált, döntően állami tulajdonban maradt bankok feltőkésítésére ötmilliárd eurót kellett költeni állami pénzből 2013-ban. A magyarországi nagybankok feltőkésítésére a magyar államnak nemhogy nem kellett költenie, de az anyabanki hitelek miatt a magyar leánycégeikbe beszorult tulajdonosokból még egy csomó többletbevételt is kiprésel(t) a magyar állam. Ilyen körülmények között különösen szembeötlő, hogy a kormányfő mégis azt a tanulságot vonta le a válság után 2012-ben, hogy egy biztonságosabb, hosszú távon fenntartható hazai pénzügyi rendszerhez nagyobb arányú hazai tulajdonra van szükség a bankrendszerben; számszerűen az 50%-ot meghaladó hazai/nemzeti tulajdont tűzött ki célul. Ennek a célkitűzésnek a megvalósítása 2013-tól kezdve zajlott meglehetősen lendületesen, és 2015-re meg is valósult.



5. ÁBRA • *A hitelintézetek tulajdonosi szerkezetének alakulása*
Forrás: Magyar Nemzeti Bank

A 6. ábrán azonban látszik, hogy a hazai és a külföldi banktulajdon arányának semmi köze nincs a bankrendszer teljesítményéhez és stabilitásához. Például a válság előtt és után is stabil cseh és szlovák bankrendszer jóformán teljesen külföldi tulajdonban volt és maradt, miközben a döntően hazai tulajdonú ciprusi, szlovén és spanyol bankrendszerben súlyos problémák keletkeztek.



6. ÁBRA • *A bankrendszerek összetétele konszolidált adatokon, 2012*
Forrás: Európai Központi Bank

A fent ismertetett intézkedésekkel kizsigerelt magyar bankszektor bizonyos szereplői már nem bírtak vagy nem akartak tovább ezen a piacon maradni, és inkább a kivonulást választották. Ilyenkor mindig a magyar állam volt a vevő. A DZ Bank 2013-ban adta el 38%-os részesedését a Takarékbankban. Az MKB tulajdonosa, a Bayerische Landesbank, amely a válság alatt maga is állami feltőkésítésre szorult, s ennek következtében egyebek mellett vállalnia kellett, hogy 2017 végéig értékesíti magyar leánybankját (az előző évek során összesen kb. 400 milliárd forint tőkepótlás befizetése után), már 2014-ben hirtelen eladta az MKB-t a magyar államnak. A bankot az MNB alá tartozó Magyar Szanálási Vagyonkezelőnek a korábbi tőkepótlásokon felül még újabb, 30 milliárd forintot meghaladó összegű többletráfordítással kellett szanálnia. Nem a válság következtében, hanem központilag elhatározott portfóliószűkítés miatt a Budapest Bank tulajdonosa, a GE Capital is úgy döntött, hogy eladja magyar leánycégét. A magyar állam 2015-ben 700 millió dollárt fizetett érte, amely meglehetősen magas, az éves profit mintegy húszszorosát kitevő összeg. Egy ideig úgy tűnt, hogy a Raiffeisen is inkább túladna magyar leánycégén, de végül erre ez idáig nem került sor. 2016-ban pedig az Erste Bank magyar leánybankjában szerzett 15%-os részesedést a magyar állam, egyidejűleg a 10%-ot megvásárló EBRD-vel.

Különösen érdekes és bonyolult fejlemény volt a takarékszövetkezetek, az FHB és a Magyar Posta integrációja. Korábban is történtek már kísérletek arra, hogy a takarékszövetkezeteket egy bankközponti szervezet köré, mintegy annak alárendelt és központilag irányított fiókhálózattá alakítsák, de a szövetkezeti tulajdonlás jogi garanciái megakadályozták ezt a teljes integrációt és azt, hogy a Takarékbank valódi bankközpontként működhessen. 2013-ban azonban olyan törvényt fogadott el a parlament, amely minden takarékszövetkezetnek előírta a kötelező tagságot egy új egységes és erős integrációban, központjában a Takarékbankkal. A Magyar Posta által a Takarékbankban megvalósított tőkeemeléssel együtt pedig az állam (a korábban a DZ Banktól megvásárolt részesedésével együtt) többségi tulajdonosává vált a Takarékbanknak, a tagszövetkezetek összességével szemben. Az állam nagyon komoly, 135 milliárd forintnyi, a csoport tőkéjébe beszámítható integrációs alappal stabilizálta annak tőkehelyzetét. A következő lépésben azonban az állam helyén részben közvetlenül, részben a Magyar Postán keresztül az FHB Csoport jelent meg, amely a takarékszövetkezeti konglomerátummal és annak integrációs alapjával együtt egy új, potenciálisan akár az OTP kihívójává váló pénzügyi csoporttá alakult. Váratlan fejlemény, hogy az egész konglomerátumot kontrolláló és valószínűleg az intézményi konstrukciót megtervező és levezénylő Spéder Zoltán 2016 őszén megválni kényszerült az FHB-tól, amely az egésznek az irányító intézménye volt, így egyelőre nem látszik, hogy a jövőben kik és honnan fogják irányítani a csoport működését.

A magyar kormány megígérte az EBRD-vel kötött 2015-ös egyezségben, hogy a tulajdonszerzés után három éven belül mindegyik állami tulajdonba vett bankot eladja, és egy kivételével formailag ez már meg is történt. Az MKB Bankot 2016-ban egy olyan intézményi befektetői kör vásárolhatta meg az államtól a jegyzett tőkénél jóval alacsonyabb áron, amelynek sem korábbi tevékenysége, sem tőkeereje nem teszi egyértelművé, hogy valójában ők-e a valódi végső tulajdonosok. A Budapest Bank eladása egyelőre nincs napirenden, de még van rá idő.

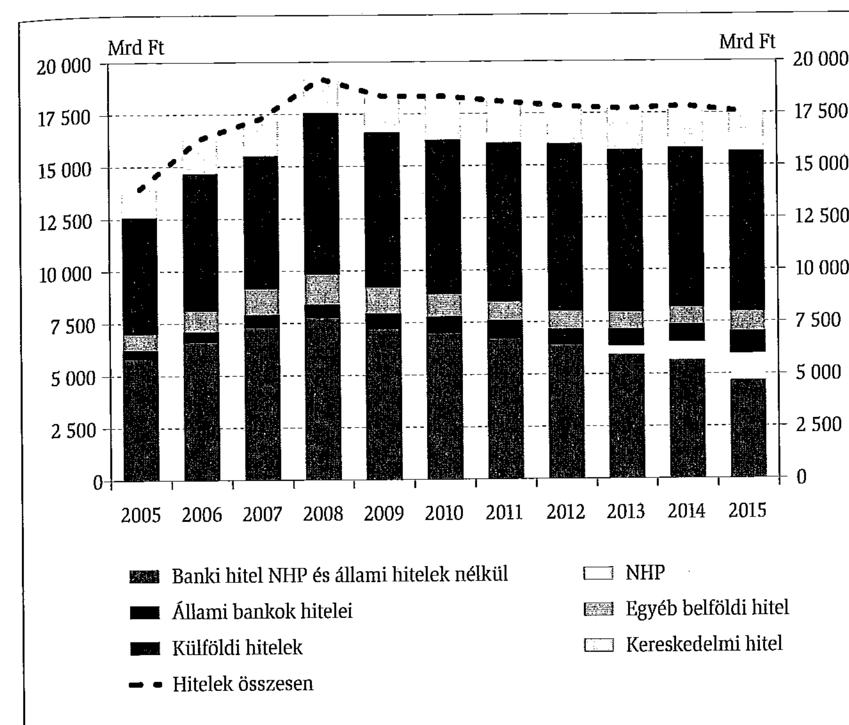
A belföldi magántulajdonba kerülő bankok azonban tőkeerejüket tekintve inkább a bankrendszer sérülékenységét növelik. Ugyanis még mindig nincs Magyarországon elégséges tőkehátterű, megfelelő szakmai múlttal és reputációval rendelkező prudens befektető, főleg ha figyelembe vesszük a hazai bankrendszer gyenge jövedelmezőségi színvonalát. Az OTP nem tekinthető referenciának semmilyen szempontból, mert kivételesen jelentős hazai lakossági piaci részesedésének, több mint egy évtizeddel ezelőtt végrehajtott modernizálásának, valamint nemzetközi terjeszkedésének köszönhetően kivételes jövedelmezőséggel képes működni. Ez tette lehetővé, hogy tőzsdén jegyzett cégként, főleg külföldi intézményi befektetők tulajdonlásával, sikeres hazai menedzsment irányítása alatt működjön jövedelmezően a válság alatt, sőt egyetlen év kivételével az Orbán-rezsim idején is. De ez a modell nem másolható egy kisebb piaci részesedésű bank ese-

tében, főleg ha annak célja nem is a prudens és jövedelmező működés, hanem inkább a „baráti" ügyfelek hitelezése (például hogy a TV2 Andy Vajna általi felvásárlását megfinanszírozta az MKB). Miért akarna ma egy prudens befektető magyar bankot venni, amikor óriási kockázatok mellett a banki befektetés tőkearányos megtérülése legfeljebb évi 5-7% körül van? Olyan hazai befektetőjelöltek persze bizonyára akadnak, akiknek a saját, az állammal kötendő zsíros üzletek finanszírozásához van szükségük banki pénzcsapra, de az ilyen üzleteknél a nyereség az ügyfeleknél szokott lecsapódni, míg a banknál végül egy csomó bedőlt hitel marad, s akkor jöhet az újabb állami feltőkésítés.

A magyar kormány az eladósorba került külföldi tulajdonú bankok felvásárlásával, valamint a takarékszövetkezetiek erőszakos integrálásával (Várhegyi Éva kifejezését használva) „tranzitállamosításokat" hajt végre, melynek során az állam ideiglenesen szerzi meg a tulajdont, hogy aztán kívülről nem átlátható módon adja tovább „baráti" tulajdonosoknak. A tranzitállamosítás speciális esete, amikor Matolcsy György unokatestvérének bankja, a Növekedési Hitel Bank pályázat nélkül benyelte a csődbe ment Buda-Cash Brókerház ügyfeleit és átvette a Questor befektetési alapjait. A tulajdonátrendezés propagandaként hangoztatott indoka a válság során „destabilizáló" szerepet játszó külföldi tulajdonlás visszaszorítása, annak ellenére, hogy tényszerűen ennek az ellenkezője történt: a külföldi tulajdonosok óriási terheket vállaltak nemcsak a saját leánybankjaik üzleti döntéseiből fakadó tőkeveszteségeinek pótlásával, de a magyar állam által kivetett sarcok befizetésével is. A valós oknak az látszik, hogy baráti tulajdonosok kezére juttassanak jelentős finanszírozási képességű hazai bankokat, ami a magyarországi „irányított államkapitalizmus" (amelyben úgy alakítják a folyamatokat, hogy az előre kijelölt szereplők legyenek a nyertesei a megrendeléseknek, vagyoneladásoknak, szabályozási kedvezményeknek) teljesen szokásos jelensége egyéb ágazatokban is. A bankszektorban azonban ez a megoldás az államnak rendkívül költségessé válhat néhány év után, mert a kapcsolati háló alapján kihelyezett pénzek megtérülése kétséges.

Kézi vezérlés az MNB-n keresztül

A hitelintézetek kizsigerelésén és a tulajdonosi összetétel átalakításán túl a bankrendszer mindennapi működési feltételeit is aktívan és széles körben befolyásolja a rezsim az MNB-n keresztül, mind bankfelügyeleti, mind monetáris politikai eszközökkel. Az MNB szerint a bankok két fő funkciója, hogy a gazdasági növekedés motorjai legyenek a hitelezésen keresztül, és hogy fölös likviditásukkal finanszírozzák az államadósságot.

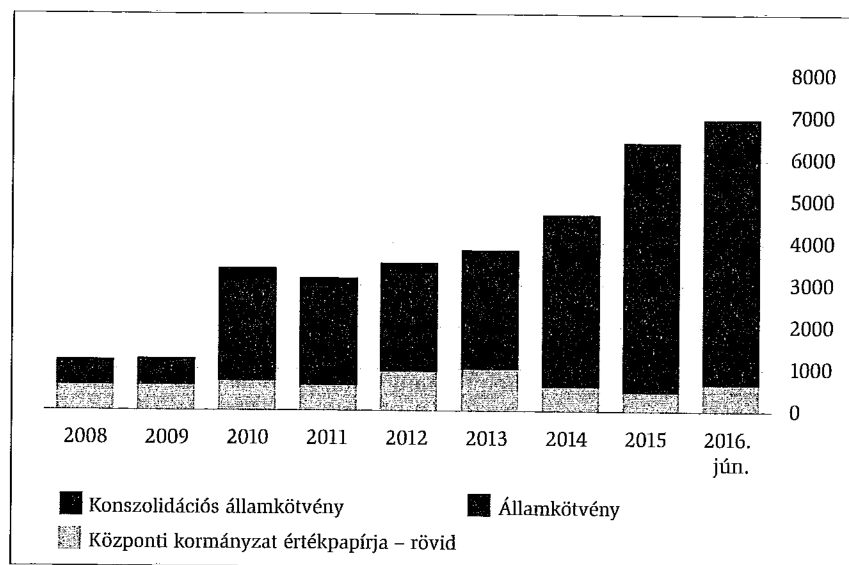


7. ÁBRA • *A nem pénzügyi vállalati szektor hiteleinek alakulása*
Forrás: Magyar Nemzeti Bank

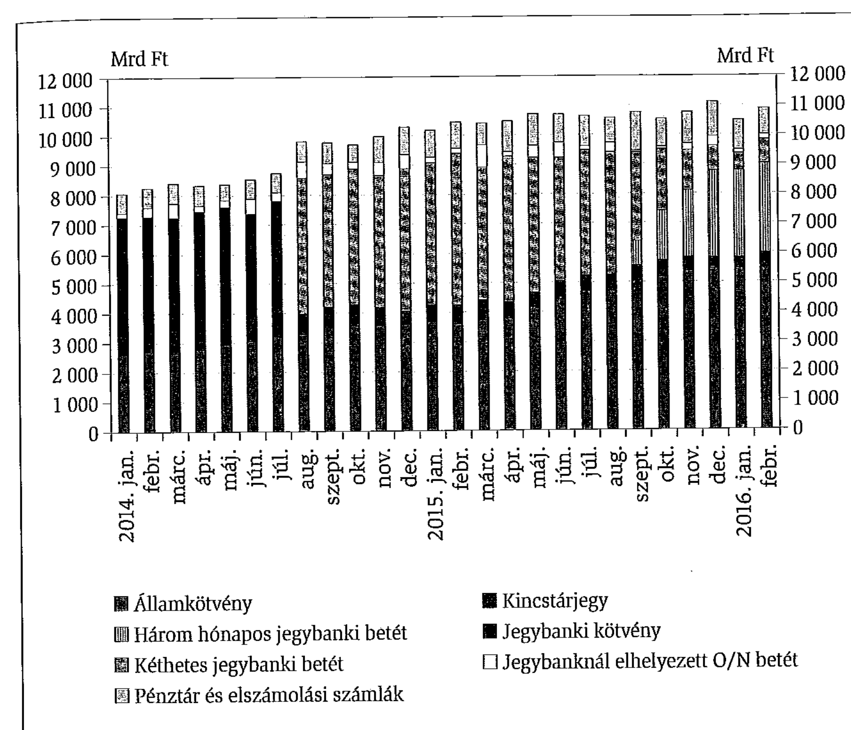
A bankrendszer stabilizálódásának fontosabb mércéje a portfólió összetételének javulása és a nem teljesítő hitelek arányának gyors csökkenése, mint az újonnan nyújtott hitelek volumenének növekedése. Az MNB azonban ahelyett, hogy elősegítené ezt a tisztulást – például olyan adózási és adminisztratív korlátok lebontásának kezdeményezésével, amelyek hátráltatják a folyamatot (a zálogjog-érvényesítés, a csődeljárási szabályok vagy az ingatlanátruházás költségei területén) –, inkább közvetlenül a vállalati hitelnövelésre koncentrál. Célzott refinanszírozással segíti a (főleg kis- és közép-) vállalati hitelek volumenének növelését ún. hitelprogramokkal. 2013 és 2016 között három ütemben nyújtott az MNB nulla százalékos refinanszírozási forrást a kereskedelmi bankoknak vállalati (részben kifejezetten kkv-) hitelezésre, maximum 2,5%-os kamatkorláttal. Összesen több mint 2500 milliárd forintnyi hitelhez jutottak az ügyfelek ebben a konstrukcióban, ennek ellenére az összes vállalati hitelállomány még 2015-ben is tovább csökkent. Nézőpont kérdése, hogy a növekedési hitelprogram ténylegesen növelte-e az egyébként nyújtott vállalati hitelek volumenét, vagy csupán helyettesítette az egyébként is hitelképes ügyfelek számára nyújtott hitelezést alacsonyabb kamatszintű hitellel.

A refinanszírozási program lezártával párhuzamosan az MNB ún. piaci hitelprogram keretében bankonként konkrét összegű hitelnövekmény-vállalásért cserébe nyújtott hozzáférést preferenciális kamatcsere- és betételhelyezési lehetőséghez, valamint tőkekövetelmény-kedvezményt is kilátásba helyezett. A vállalásokban részt venni nem kívánó bankokat pedig azzal fenyegették meg, hogy rájuk nem fog vonatkozni a bankadó csökkentése. A hitelnövelés ösztönzésének ez a piacgazdaságokban nem szokásos, „unortodox", kézi vezérléses módszere is tökéletesen illeszkedik a magyar államkapitalista modellbe.

Az MNB másik fő célja 2014-től az államadósság hazai forintforrásokból történő refinanszírozásának növelése. Ennek érdekében úgy alakította át a monetáris politika eszköztárát (a kéthetes jegybanki betét leépítése és korlátozása, fő eszközként egy új, három hónapos betét és kamatcseretenderek bevezetése), hogy a bankok forrásaik nagy részét jegybanki betétek helyett állampapírban tartsák, kiemelten hosszú lejárattal. Az eredmény látványos: 2016 közepére két és fél év alatt megduplázódott a bankok állampapír-állománya. Az állampapírok hozamának azóta végbement csökkenése tovább szűkíti egyébként is zsugorodó kamatmarzsukat. 2016 októberétől az MNB korlátozza a tenderen elfogadott banki ajánlatok mennyiségét, ezáltal kényszerítve tovább a bankokat állampapír-állományuk növelésére.



8. ÁBRA • *A hitelintézetek állampapír-állománya*
Forrás: Magyar Nemzeti Bank, Portfolio.hu



9. ÁBRA • *A bankrendszer egyes likvid eszközei*
Forrás: Magyar Nemzeti Bank

Következmények: kiszolgáltatottság, sérülékenység, lemaradás

Az Orbán-kormány 2010 óta folyamatosan és látványosan demonstrálja a bankrendszerrel szembeni lépéseivel, hogy még európai uniós tagországaként is mekkora mozgástere van egy rezsimnek arra, hogy politikai célokból rendszeresen belenyúljon a gazdaság egy versenypiaci szektorába, súlyos pénzeket vonjon el, jelentősen módosítsa a tulajdonviszonyokat és a bankok mérlegtételeit is a preferenciáinak megfelelően rendezze át. Mindehhez csupán elegendő parlamenti szavazatra és egyértelmű szándékra van szüksége. Az ilyen sarcolásnak azok a szektorok a kézenfekvő célpontjai, amelyek tevékenysége az adott ország belpiacához kötődik és azt belföldön működő cégekben kell folytatni, ebből fakad a kiszolgáltatottságuk. Különösen nagy a kormányzat mozgástere az olyan, egyébként is szorosan szabályozott iparágakban, mint a bankszektor, az energetika vagy a telekommunikáció. „A miniszterelnök felfogása szerint a feldolgozóipari külföldi tőkére az országnak továbbra is szüksége van, ám a hitel-, a kereskedelmi és az energetikai szektorban már ki kell ragadni a kulcspozíciókat az idege-

nek kezéből" (Tölgyessy 2016, 33). De csak azért, mert mindez jogszabályok révén történik, tehát törvényes, még nem lesz automatikusan legitim is. Különösen akkor nem, ha az átcsoportosított pénz nem mind a költségvetésbe kerül, hanem jut belőle magánzsebekbe is.

A bankrendszer egészének bűnösként való megbélyegzése, túladóztatása és kizsigerelése, a külföldi bankok kiszorítási kísérlete, bizonyos baráti belföldi tulajdonosi körök helyzetbe hozása és a bankok viselkedésének kézi vezérléses terelgetése az MNB által az Orbán-rezsim működési logikájának lényege. Ennek az itt bemutatott érvényesítése a bankszektorban csupán egy esettanulmány. „Nem pusztán a közüzemek között, hanem a versenyszférában is növeli aköztulajdon szerepét, vagy éppen a hatalomhoz ezer szálon kötődő magánvállalkozásokat preferál lépten-nyomon. Ahol csak lehet, egyébként is az államot erősíti, és az erő pozíciójából kíván egyezkedni a gazdaság legerősebb képviselőivel. Nem hisz a piaci automatizmusokban vagy az uralomgyakorlás indirekt formáiban, inkább az állami befolyásolás szerteágazó eszközeivel közvetlenül mozgatná a gazdaságot" (Tölgyessy 2016, 35). A jogbiztonságot és a tulajdonjogot sértő lépéseket a kormányzati propaganda a gazdasági kényszerhelyzettel indokolta ugyan, de ez a fajta működés a rezsim lényegéből fakad.

A bankadó és a végtörlesztés kiváló eszköze és egyben tünete is a populista politikának. A nemzetközi értékrendi felmérések alapján a magukat a saját sorsuk alakításához döntően túl gyengének és esendőnek érző, állami gondoskodást váró magyarok túlnyomó része helyesli ezt a politikát. Viszonylag kevesen látják világosan, hogy ha a joguralom személytelen rendje és normái helyett újra a paternalista állam jótéteményeihez fűzzük reményeinket, akkor az végzetes elkanyarodást jelent nemcsak a gazdasági felzárkózás lehetőségétől, de a nyugati kultúrkörbe való újraintegrálódástól is.

A bankrendszerben létrejött új struktúra több vonása is kisebb hatékonyságot, gyengébb tőkehátteret és így gyengébb válságtűrő képességet jelez, mint a válság előtti. Ez egyáltalán nem szolgálja a bankrendszer stabilitását. A bankoknak vannak eszközeik és tapasztalataik a piaci környezetből szükségképpen adódó bizonytalanságok kezelésére, keretek között tartására, menedzselésére. A szabályozói eszközökből fakadó addicionális, sőt sokszor domináns politikai bizonytalanságok kezelésére is léteznek eljárások, elsősorban a kormányzatközeli emberek számára szívességek, gesztusok nyújtása. A bankmenedzserek körében nem ismeretlenek ezek a viselkedési formák, és most újra inkább ezen múlik egy-egy intézmény pénzügyi eredményessége, mint a piaci versenyképességen. Az Orbán-rezsim egyik legfontosabb vonása a nem normatív előnyben részesítés és a hátrányokkal sújtás kiterjedt alkalmazása. A bankárok félnek, és amennyire tudnak, igazodnak a rezsimhez. Amennyiben sikerül kiépíteni a megfelelő

kapcsolatokat, akkor az állammal üzletelni is lehet, sőt adott esetben ez akár még jövedelmezőbb is, mint a piacon versenyezni. Az ilyen kedvezményes elbánást kijáró és ezekre építő viselkedés segíti a kormányzatot is céljai elérésében, de ez túl sokszor az erőforrások pazarló allokációját eredményezi. Egy versengő, a hitelnyújtással járó kockázatokat gondosan mérlegelő bankrendszer elősegíti a hatékony erőforrás-allokációt. Amennyiben azonban állami szabályok és döntéshozók határolják be vagy éppen jelölik ki a hitelcélokat és a preferált hitelfelvevők körét, akkor ez a közvetítő bankok számára lehet kifizetődő üzlet, de a társadalmi megtérülés bizonytalan.

Persze ha a versenyképesség romlása és a bizalmatlanság, bizonytalanság érzése a domináns jelenség egy gazdaság teljes üzleti szférájában, akkor nem várhatjuk, hogy a bankszektort ne ugyanez jellemezze. A bankok megpróbálják az adott körülmények között javítani az eredményességüket. Ehhez a piaci szférában a betétgyűjtés és a hitelezés lehetőségei meglehetősen beszűkültek. Az állami szektorhoz való igazodás és annak kiszolgálása több mozgásteret ad, ennek kihasználásakor felértékelődnek a bankvezetők személyes kormányzati kapcsolatai. A túlzott állami függésnek azonban komoly kockázatai is vannak: a valamilyen okból bekövetkező kegyvesztettségnek súlyos következményei lehetnek az intézményre nézve is. Amikor a szabályok és az intézmények korlátozzák a pénzügyi közvetítők működési szabadságát és csökkentik jövedelmezőségüket, végső soron az ügyfelekre is jelentős többletköltségeket hárítanak. A bankrendszer működésével kapcsolatos ügyfélpanaszok forrása a nem versenyelvű működés, ahol nem az ügyfelek , hanem a kormányzati szándékok kiszolgálása terén érdemes versenyezni.

A bevételek növelésének erős korlátai miatt a bankrendszer továbbra is költségcsökkentési nyomás alatt működik. A fentebb listázott állami elvonások mind növelték a költségeket. Egyedül a működési kiadásokon lehetett spórolni, s ennek részeként a nem elkerülhetetlenül szükséges technológiai fejlesztésekre érthetően már nem jutott pénz. Emiatt azonban a hazai bankok egyelőre csak távolról követik a pénzügyi szektorban világszerte zajló technológiai forradalmat. Ahhoz ugyanis, hogy be tudjanak kapcsolódni abba, a számítástechnikai alaprendszereiket is érintő fejlesztésekre és az ügyféladatbázisok elektronikus tárházainak kitisztítására, nagyszabású átalakítására és erre épülő mesterségesintelligencia-alkalmazásoknak a napi üzleti gyakorlatba integrálására lenne szükség. Lengyelországban a Commerzbank helyi leányvállalata, az mBank ezt már 2013-ban megvalósította. Magyarországon még az élenjáró OTP is csak egy mobiltelefonos fizetési platform bevezetéséig jutott el mostanra. A fundamentális jelentőségű információtechnológiai beruházásoknak ugyanis előfeltétele, hogy hosszabb távra előre tervezhetők legyenek a működés körülményei, lehessen valami becslést adni a befektetés várható megtérülésére. És itt üt vissza az

állami szabályozási környezet okozta bizonytalanság, mert ennek a fordulatait nem lehet tervezni, így tehát marad a halogatás.

Jelenlegi állapotában a magyar bankszektor elsősorban nem az ügyfelekért versenyez új szolgáltatások bevezetésével, hanem kiszolgáltatott helyzetében főleg az állami szándékok megvalósításához illeszkedve keres jóindulatot, kedvezményeket, üzleti lehetőségeket, de így nem elég versenyképes, mert a digitalizációban lemaradt, és relatíve drágán működik.

Mi várható a következő években?

1. A látványos erőforrástranszfer és a tulajdonviszonyok kampányszerű átrendezésének időszaka, úgy tűnik, lezárult; a megfélemlített és kiszolgáltatott szektornak a rezsim nagyobb kiszámíthatóságot ígér, ezzel próbálja feledtetni az előző években folyamatosan gerjesztett jogi-intézményi bizonytalanságot. A bankrendszer az állami szándékok által kijelölt preferenciákat szem előtt tartva olajozza a gazdaság működését, ezért a kezdeti fegyelmezés és megfélemlítés után most már kevésbé sarcolják, különösen együttműködési hajlandóságát látva. A bankárok is abban bíznak és reménykednek jobb híján, hogy nem éri őket újabb csapás, s már annak is örülnek, ha az eredetileg három évre ígért példátlan arányú bankadót hat év után (a megszüntetése helyett) a felére csökkentették, pedig a 2016. végi kormányzati költekezésből látszik, hogy nem költségvetési kényszer miatt marad meg ez az adó.
2. Az MNB-nek való kiszolgáltatottság folyamatosan fennmarad, hiszen a szektort kedve szerint szabályozó hatóság a kormányzati elvárások hűséges közvetítője. A bankok fegyelmezését nem bízza a versenyre, hanem testre szabott intézkedésekkel vezérli a kívánt irányba azok viselkedését. Magyarország az Európai Unió tagországai körében a versenyképességi rangsor utolsó helyeinek egyikére csúszott vissza, csupán Romániát és Bulgáriát előzzük meg hajszálnyival, de a pénzügyi szektor még rosszabb értékelést kap (SCHWAB–SALA-I-MARTÍN szerk. 2016–17). Mindez az államnak való kiszolgáltatottságot szerteágazó módon érvényesítő intézményi környezetnek köszönhető leginkább.
3. Az Orbán-rezsim gazdasági növekedése az Európai Uniótól kapott támogatásoknak főleg állami beruházásokon keresztüli felhasználásából származik. Ezt az irdatlan pénztömeget a Magyar Államkincstáron keresztül teríti a kormány, tehát első körben elkerüli a bankrendszert. Az üzleti szféra beruházásai még mindig nem növekednek, ezért annak hitelezéséből nem származik növekvő bevétele a bankszektornak. Az MNB által nyújtott nulla százalékos forrásból kihelyezett kedvezményes kamatozású hitelezés korszaka lezárult. Az egyetlen jelentős növekedési terület az állami kedvezményekkel támogatott lakásvásárlások fellendülését meglovagoló jelzáloghitelezés felfutása. Ez jelenthet valamekkora növekedést, de arra nem lesz elég, hogy érdemben javítson a szektor gyenge jövedelmezőségén.
4. A banki működés technikai modernizálását szolgáló fejlesztésekre az eddigieknél kicsivel több pénz jut majd, de ez még az új banki technológiák alkalmazásában máshol már bevezetett megoldások követéséhez is kevés.

A kormányzati propaganda paneljei

Érdemes összefoglalóan áttekinteni, milyen fő kormányzati kommunikációs üzenetekkel próbálták igazolni a közvélemény számára a bankrendszernek az orbáni államkapitalista rezsimbe való integrálása bemutatott folyamatát.

1. „A BANKRENDSZER A FELELŐS A VÁLSÁGÉRT ÉS A DEVIZAHITELESEK PROBLÉMÁIÉRT" • A 2008–2009-es pénzügyi válság tagadhatatlanul a bankrendszerben keletkezett. A Lehman Brothers bukása utáni likviditási válság bizalmi válság volt, amelynek azonban része lett a bankrendszereket felügyelő és szabályozó hatóságok és kormányok válságkezelő képessége iránti bizalom megbicsaklása is. A válság előtti hitelezési luftballont a bankok fújták, de a felügyeletek csak néhány országban vetettek be időben korlátozásokat ennek megfékezésére. A nem saját devizában nyújtott hitelezés semmilyen többletgondot nem okozott olyan országokban, mint például Bulgária vagy a balti államok, ahol ugyan nagy volt az euróban nyújtott hitelek aránya, de a kormányok hitelesen megőrizték a helyi devizának az euróhoz képest stabil árfolyamát. A devizaalapú hitelezés ott járt súlyos következményekkel, ahol a külföldi devizában elszámolt hitel felvétele a hazai devizánál jóval alacsonyabb kamatláb miatt volt vonzó. Csehországban és Szlovákiában nem terjedt el, mert nem volt érdemi kamatkülönbség. Magyarországon és Romániában a felelőtlen költségvetési politika, a túl magas hiány fűtötte a belföldi inflációt, ezáltal túl magasra emelte a hazai deviza kamatait. A bankok által svájci frankban nyújtott hitelezés felelőtlen volt, de ennek az alapját a kormányok gazdaságpolitikája teremtette meg, és a devizahitelezés korlátozását is a hatóságok mulasztották el, tehát a gazdaságirányító és -ellenőrző intézmények semmivel sem játszottak kisebb szerepet a válság előidézésében Magyarországon, mint a bankok. Ráadásul az ügyfelekre sem erőszakkal kellett rátukmálni a svájci frank alapú hiteleket.

2. „A KÜLFÖLDI BANKTULAJDONOSOK MIATT NINCS BELFÖLDI HITELEZÉS" • A külföldi anyabankok a válság utáni első években nem vontak ki forrásokat a hazai bankrendszerből, ezt csak azután tették, amikor részben szabályozói

előírásokkal, részben egyéb büntetésekkel erre kényszerítették őket. A válság okozta veszteségek miatt persze óvatosabbá váltak új hitelek kihelyezésénél, de ez elvárható és indokolt óvatosság volt, és minden bankra érvényes.

3. „A MAGÁNSZEKTORBAN AZÉRT NINCS BERUHÁZÁS, MERT NEM ADNAK HITELT A BANKOK" • A hitelképes ügyfelek hitelezésére mindvégig volt elég forrása a bankrendszernek, sőt az egyes bankoknak is. Ennek legfőbb bizonyítéka, hogy a legnagyobb, a válság által a legkevésbé érintett hazai bank, az OTP sem volt képes jelentős számban elcsábítani fizetőképes, első osztályú ügyfeleket a versenytársaktól és nem növelte lényegesen vállalati hiteleinek volumenét a konkurencia rovására. A helyzet az, hogy mindegyik bank elvárhatóan, helyesen és érthetően óvatosabbá vált a vállalati hitelezés terén, de a hitelképes ügyfelek nem maradtak hitelek nélkül, a fizetőképes ügyfeleket mindenki szívesen kiszolgálta. Azonban nemcsak a bankok, de az egész üzleti vállalati szektor is óvatossá vált tevékenysége bővítésében, a magánszféra beruházásai összezsugorodtak. Ennek oka pedig nem kis részben a kiszámíthatatlan és ötletszerű jogalkotás, a szabályozási változások által is gerjesztett bizalmatlanság és tervezhetetlenség, a hatóságok önkényes lépései, amelyek a banki és a vállalati szférát egyaránt érintik.

4. „A BELFÖLDI MAGÁNTULAJDONÚ BANKOK HIÁNYOZNAK A SZEKTORBÓL" • Ahogyan fentebb erről szó volt, a belföldi magántulajdonba kerülő bankok tőkeerejüket tekintve inkább a bankrendszer sérülékenységét növelik. Ehhez ugyanis még mindig nem nincsenek Magyarországon elégséges tőkehátterű, megfelelő szakmai múlttal és reputációval rendelkező prudens befektetők. A külföldi tulajdonú bankok éppenséggel növelik a hazai bankrendszer stabilitását.

5. „AZ MNB OLCSÓ REFINANSZÍROZÁSA BŐVÍTETTE A HITELEZÉST" • Az MNB növekedési programja keretében nyújtott forrásból a maximális 2,5%-os kamatláb mellett a bankok csak olyan ügyfeleknek hiteleztek, akiknél a visszafizetés kockázata alacsony, vagyis a legjobbaknak, különben a vissza nem fizetett hitelek veszteségét nem fedezné a felszámolható kamatfelár. A legjobb ügyfelek hitelezésére azonban a bankoknak saját forrásuk is lenne, igaz, hogy nem nulla százalékos forrásköltséggel. Tehát ez az MNB-refinanszírozás egy kedvező, a piacinál alacsonyabb kamatozású hitelfelvételt tett lehetővé a legjobb állapotban lévő vállalati ügyfelek szűk köre számára, de a bankok által nyújtott összes hitelt minden valószínűség szerint nem növelte, csupán egy szegmensben helyettesítette.

6. „AZ MNB SZIGORÚ SZABÁLYOZÁSA NÉLKÜL A BANKOK FELELŐTLENÜL HITELEZNÉNEK" • A bankfelügyeletek a legtöbb országban a válság előtt is csak utólag követték a piaci folyamatokat, és maguk is meglepődve konstatálták a válságot. Magyarországon sem volt ez másképp. A válság sokkja után azonban maguk a bankok is ráébredtek korábbi viselkedésük túlzásaira, a túl laza hitelfeltételeket maguktól is jócskán megszigorították. A szabályozó hatóságok persze legalább utólag bizonyítani szeretnének, ezért a legkülönfélébb szigorításokat hozták és hozzák még mindig a tőkemegfelelési mutató, a likviditás, a hitelminősítés területén, újabb és újabb jelentéstételi kötelezettségeket írnak elő, szélsőséges sokkhatásokat feltételező stresszteszteket számíttatnak a bankokkal, és erre hivatkozva még további követelményeket szabnak ki rájuk, ezzel tovább szűkítve a szektor mozgásterét. Ez azonban nem jelent nagyobb biztonságot a jelenlegi banki működésben, mert a bankok ezek nélkül is kellően óvatosak, hiszen nemrégiben égették meg magukat. Ezek a korlátok leginkább abban fogják akadályozni a szektort, hogy amikor a piaci környezet javul, akkor tudjanak hozzá alkalmazkodni. Félő, hogy a szoros korlátok ezt fogják majd akadályozni.

IRÁNYVÁLTÁS A MODERN TECHNOLÓGIÁN ALAPULÓ, AZ ÁLLAM HELYETT INKÁBB AZ ÜGYFELEK KISZOLGÁLÁSÁÉRT VERSENGŐ BANKSZEKTOR FELÉ

Amennyiben olyan bankrendszert szeretnénk látni Magyarországon, amelyik nem az állami elvárásoknak alárendelten és alacsony jövedelmezőséggel vegetál, s ezért fokozatosan lemarad az ügyfelek kiszolgálásában és a digitális technológiák felhasználásában, akkor ehhez mindenekelőtt a szektor nyomasztó kiszolgáltatottságának kell jelentősen enyhülnie. Ezen túl kiszámíthatóbb üzleti környezet is szükséges, amelyben a vállalati versenyszféra is akarja és meri bővíteni tevékenységét. Ennek keretét adná egy olyan szabályozási környezet, amelynek a célja a szektor stabilitása és prudens működése mellett biztosítani az ügyfélorientált versenyt. Ekkor csökkenne az állami járadékvadászat vonzereje a bankok számára, és saját működésüket is fejlesztve szolgáltatásaikkal versenyeznének az ügyfelekért abban a reményben, hogy kiszámíthatóbb környezetben saját üzletfejlesztési beruházásaik is meg fognak térülni.

A bankolás veszélyes és bizalmi üzem, hiszen a betétesek pénzét helyezik ki a hitelnyújtással. Mivel egyetlen jelentősebb bank megrendülése is bankválságot okozhat, a szektornak közös alapvető érdeke a stabilitás, az ágazat minden szereplőjének megfelelő tőkeereje és prudens működése. 2015-ben két nagy hazai brókercég (Buda-Cash, Questor) bedőlése mutatja, hogy a pénzügyi felügyelet még mindig nem képes ellátni azt az alapvető feladatát, hogy a felelőtlen működést időben felismerje és kiszűrje, vagy a jelenlegi rezsimen belül nincs meg ehhez a felhatalmazása. Prudensen működő, organi-

kus fejlődéssel növekvő hazai magánbankok természetesen pozitív szerepet játszhatnak a magyar gazdaságban. Amennyiben azonban privatizáció során, tisztázatlan hátterű tulajdonosok szereznek kontrollt egy nagyobb pénzintézet felett, akkor nagy a veszélye annak, hogy míg baráti ügyfeleknek ez egy ideig nagyon kedvező lehetőségeket teremt, egy idő múlva a felhalmozódó banki veszteségeket az államnak kell majd megfizetnie a bankrendszer stabilizálása érdekében (mint például a Postabanknál 1998-ban).

A külföldi tulajdonú bankok jelenléte számos tekintetben stabilizálja a magyar bankszektor működését. A megfelelő tőkeháttér biztosításával, bankszakemberek képzésével, a belső szakmai működési normák intézményesítésével és igény szerint külföldi forrásokkal folyamatosan elősegítik a magyar bankrendszer fejlődését az ajánlott termékeken, szolgáltatásokon, az ügyfélkiszolgálás színvonalán keresztül. A pénzügyi válság előtti periódusban ők is részt vettek a kockázati versenyben és emiatt súlyos veszteségeiket szenvedtek el, de a tulajdonosok minden esetben készen álltak a hiány fedezésére és a korábbi nem megfelelő működés korrekciójára. A magyar kormánynak főleg a külföldi bankokat megbélyegző magatartása és a piaci veszteségeiket tetéző, büntető jellegű pénzelvonásai néhány külföldi tulajdonost a magyar piacról való kivonulásra késztetett. De a magyar gazdaságnak óriási veszteség volna és jelentősen destabilizálná a magyar bankrendszert , ha ez a jelenség folytatódna, és akár állami, akár kormányközeli magántulajdonosok lépnének a helyükbe.

Ha az a cél, hogy ez az ágazat képes legyen betölteni alapvető gazdasági funkcióit, akkor helyre kell állnia egy elfogadható szintű üzleti jövedelmezőségnek a szektorban. A bankadó további fenntartása nem indokolt. Egy ország bankrendszere persze nem lehet lényegesen jobb állapotban, mint annak vállalatai és lakossága, hiszen a bankok stabilitása és jövedelmezősége végső soron az ügyfelek fizetőképességén múlik. A bankrendszer feladata nem az, hogy a gazdasági növekedés motorja legyen a hitelkihelyezésen keresztül, hanem a hitelképes cégek és magánszemélyek elfogadható kockázatú hitelezése. Ha a hitelkihelyezés nem a az ügyfelek hitelképessége mérlegelésének függvénye, hanem a gazdaság „dinamizálása" a célja, akkor abból idővel általában hitelbuborék és bankválság lesz. Amíg csak az állami szektor beruházásai növekednek, addig a magánbankok vagy az állam kegyeiért versenyeznek, vagy a magánszektor nem gyarapodó tortájából egymás rovására hasíthatnak ki kicsit nagyobb szeletet. Erősíteni kell a piaci, a magánügyfelekért folyó versenyt, mert ez hoz innovációt, működési hatékonyságot, vagyis olcsóbb pénzügyi közvetítést és jobb kiszolgálást. A hazai prudenciális szabályozásnak pedig törekednie kell a versenysemlegességre, szemben a jelenlegi szegmentált kezeléssel.

A szektor elfogadható arányú jövedelmezőségére azért is szükség van, hogy a banktulajdonosok ne csupán létszámleépítéssel és az üzletmenet visszafogásával alkalmazkodjanak a helyzethez. Az ügyfeleknek, tehát az egész országnak is az az érdeke, hogy a bankok szolgáltatásaik, technológiájuk, üzletvitelük fejlesztésével igyekezzenek megfelelni az ügyfelek elvárásainak. Ebben a tekintetben előremutató, hogy az MNB tulajdonában lévő GIRO Zrt. által működtetett bankközi elszámoló rendszer egy komoly fejlesztési projekt elindításával irányt vett az azonnali elektronikus utalás/fizetés megvalósítása felé, amely 2020-tól fog működni. Ez komoly infrastrukturális előrelépés lesz a magyarországi fizetési forgalom lebonyolításában, amelyhez kapcsolódóan banki és egyéb fizetési szolgáltató cégek fejleszthetnek majd ügyfélbarát alkalmazásokat a legkülönfélébb elektronikus eszközökre. Ahhoz azonban, hogy a banki folyamatok digitalizálásával azok működési költségei is csökkenhessenek, a szabályozói előírások módosítása is szükséges. Ennek egyik sürgető területe a papíralapú ügyintézést megkívánó szabályok módosítása. Az MNB vállalhatna kezdeményező szerepet a szektor adatkezelő folyamatainak digitalizálását segítő jogszabály-módosítások indítványozásával. Például magyar találmányként már rendelkezésre áll olyan központi, elektronikus dokumentumokat hitelesítő alkalmazás, amelyik titkosított, egyedi (hamisíthatatlan), időpecséttel ellátott hitelesítést tesz lehetővé anélkül, hogy magukat a hitelesített elektronikus dokumentumokat tárolná, és bármilyen fajta dokumentumra alkalmazható (szerződések, utalások, tulajdonnyilvántartások stb.). Egy ilyen hiteles központi nyilvántartás szintén csak az MNB bázisán képzelhető el, de ha egyidejűleg kiválthatná az ügyfelek és a bankok számára is rendkívül költséges jelenlegi papíralapú hitelesítést (például közjegyzők részvételével), akkor ez nagyon komoly költségcsökkentést tenne lehetővé az ügyfelek és a bankok számára egyaránt. Ehhez azonban az MNB-nak a jelenlegitől eltérő szerepfelfogására lenne szükség.

A hazai felügyelet gyengesége és a fenti bizonytalanságok miatt a bankrendszer stabilitása szempontjából indokolt lehet az eurózónához való mielőbbi csatlakozásunk. Ebben az esetben ugyanis az Európai Központi Bank és az eurózóna közös bankfelügyeleti előírásai és szabályai jelentősen korlátozhatnák a hazai bankrendszerben a prudens működési normák áthágásának lehetőségét és egyidejűleg a részrehajló, nem szektorsemleges szabályozás mozgásterét is.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

DELOITTE 2016 — Deloitte: *CE Banking Outlook. Winning in the Digital Arms Race*, 2016, *deloitte.com* = goo.gl/rlcmjz

KIRÁLY 2016 — KIRÁLY Júlia: „A magyar bankrendszer tulajdonosi struktúrájának átalakulása" *Közgazdasági Szemle*, 2016. július–augusztus, 725–761, *kszemle.hu* = goo.gl/qNHz2F

MNB-TANULMÁNY 2014 — Átalakulóban a magyar bankrendszer, *MNB-tanulmányok különszám*, 2014, *mek.oszk.hu* = goo.gl/tyGhMf

SCHWAB–SALA-I-MARTÍN szerk. 2016–17 — Klaus SCHWAB – Xavier SALA-I-MARTÍN (szerk.): *World Economic Forum: The Global Competitiveness Report 2016–17*, Genf, World Economic Forum, 2016.

TÖLGYESSY 2016 — TÖLGYESSY Péter: „Politika mindenekelőtt" in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézet, 2016, 17–42, *jog.tk.mta.hu* = goo.gl/udcM91

Burai Petra

„MUSZÁJ JOBBNAK LENNI"

Kiutak a korrupcióból

Magyarországon a korrupciónak és az ellene való fellépésnek sajátos történelmi hagyományai vannak. Bár a visszaélések súlyos társadalmi és gazdasági következményekkel járnak, a kapcsolatrendszerek kihasználása és az egyéni érdekek felülírják a károkat. A korrupció kultúrájának visszaszorítása nem lehetetlen, de jelentős kihívásokkal jár. Ahhoz, hogy a magyar társadalom kitörjön a járadékvadászatra épülő és közbizalomhiányos rendszerből, konszenzuson alapuló, széles körű társadalmi és intézményi összefogásra, valamint szakmai konzultációra épülő és átfogó szakpolitikára van szükség. A változásoknak a politikára, az államra, az egészségügyi és a szociális rendszerre, az oktatásra és nevelésre, valamint a gazdaságra is ki kell terjedniük. Ha viszont az érintettek ezeket nem tartják hitelesnek és hasznosnak, és nem bíznak a döntéshozókban és az intézkedéseket megvalósító intézményekben, a lépések hatástalanok maradnak.

A HARANGOKRÓL – BEVEZETŐ GONDOLATOK

Senki sem születik korruptnak – a magyarok sem. De bárkinek nagyon könnyű azzá válnia.

A korrupcióhoz vezető út nem lassan csúszó lejtő, hanem meredek szakadék, főleg ha a lojalitás és a „kéz kezet mos" hozzáállás felülírja az emberek önmagukról alkotott képét és erkölcsi meggyőződését. Ehhez pedig Magyarországon minden feltétel adott.

Ennek az írásnak nem a vészharangok megkongatása a célja. A harangokat már lassan száz éve folyamatosan kongatják azok a tudósok, művészek, politikusok, civilek és az utca hétköznapi emberei, akik szerint ez a helyzet, és a megalkuvás nem természetes és nem magától értetődő. Ez az írás arról szól, hogy mi van és mi lehet a harangokon túl.

„HAJLONGNI EMERRE, AMARRA" – TÁRSADALMI DIAGNÓZIS

A korrupciónak és üldözésének régmúlt időkre visszanyúló, máig jelentős hagyományai vannak Magyarországon. Nagyon röviden: korrupció mindig létezett és számos formát öltött a magyar társadalomban. A vesztegetés, az ajándékok, kedvezmények és szívességek, a protekciózás, az ingatlanpanamák folyamatosan körüllengték a hatalmi és döntési pozíciók birtokosait. Rengeteg írás és parlamenti felszólalás született a 19. században és a 20. század első felében az országgyűlési választásokat jellemző itatásokról és erőszakról, a kollégáik döntéseinek befolyásolása érdekében megvesztegetett bírákról, az ügyeket csak baksis vagy szivaradó fejében elintézni hajlandó hivatalnokokról, valamint a kapcsolatrendszerükből anyagi hasznot húzó „kijárókról".

Az Árpád-házi királyoktól kezdve szinte mindegyik uralkodó és politikai rendszer fellépett a korrupció ellen, hol több, hol kevesebb sikerrel. Mindeközben Magyarország közel 450 évig török, Habsburg, német, majd szovjet befolyás alatt működött, polgárai pedig sajátos viszonyt alakítottak ki az idegen uralmat képviselő intézményekkel szemben. Az állam becsapása, az állam kárára történő csalások – így a korrupció is – többnyire nemhogy elítélendő magatartásként nem jelentek meg a közfelfogásban, de sok esetben szinte hazafias tettnek is minősültek (HACK 2015).

A szocializmus ideje alatt a korrupció társadalmi megítélése még összetettebbé és viszonylagosabbá vált. A jogrendszer peremén működő, a hatalom által tolerált vagy éppen megtűrt rejtett (fekete és szürke) gazdaságban az emberek zárt tranzakciókban próbáltak szert tenni a mindennapi életükből hiányzó javakra. Hiány pedig volt jócskán: árucikkekből, szolgáltatásokból és lehetőségekből egyaránt. A kapcsolatrendszerek kihasználása, az egyéni találékonyság ebben a támogató közegben általánosan megbecsült értékké vált, a lojalitás pedig új értelmet nyert. A dolgok megoldása okosba', a hiány legyőzése nagyon is tudatosan döntés volt. Nem egy bizonytalan ugrás a szakadékba, hanem jövedelmező lépés az élhető jelen és a szép új jövő felé.

Az idősebb generációk számára az ebben a rendszerben felhalmozott tudás máig velük élő és használt humántőke, amelyet gyakran nem is tekintenek korrupciónak. Ez a gondolkodásmód a fiatalok hozzáállására is rányomja a bélyegét. Egy 2015-ös felmérés szerint 85%-uk biztos benne, hogy sikeres lesz az életében, de ehhez szerintük még mindig inkább jó kapcsolatok, mint tudás és teljesítmény kell (BRIDGE BUDAPEST 2015).

A korrupció súlyos társadalmi következményekkel jár. A gazdaság mellett az emberi élet alapvető feltételeit is képes menthetetlenül megkárosítani, főleg egy olyan sérülékeny társadalomban, mint a magyar. Szociológiai kutatások rámutattak, hogy a magyarok zárt gondolkodású, magába forduló, alapvetően bizalomhiányos közegben élnek. Az emberek sem egymásban, sem pedig azokban a tisztségviselőkben és intézményekben nem bíznak, akik és amelyek kulcsfontosságúak a társadalom és az állam működése szempontjából, így többek között a parlamenti képviselőkben, a pénzügyi szakemberekben és az újságírókban sem. A magyarok többsége úgy véli, hogy „ő ugyan tisztességes, de a többiek nem" (TÓTH 2010, 268). Ez a széles körű bizalomhiány pedig bármikor könnyen válhat jogszegés kiindulópontjává, hiszen ki és miért lenne tisztességes, ha meggyőződése, hogy „kiterítik úgyis".

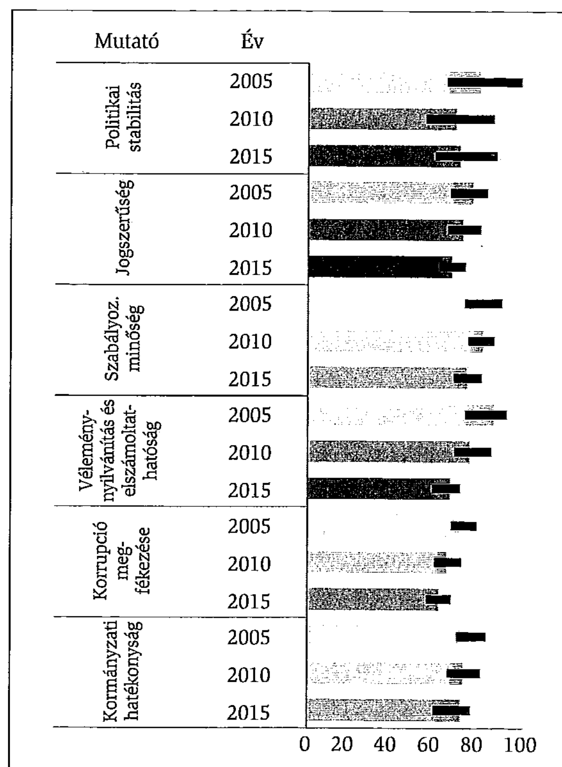
Ez a felemás viszony a korrupcióval szemben is jelen van: a magyarok általánosságban nem tartják korruptnak magukat, miközben a korrupciót széles körben érzékelik, sőt többnyire el is fogadják (KELLER–SÍK 2009). A társadalom ilyen szintű ambivalenciája jelentős veszélyeket hordoz magában. Megfelelő beavatkozás hiányában a gazdasági javakon túl könnyen olyan alapvető értékek válhatnak korrupt ügyletek tárgyává, mint a szabadságjogok, a félelemtől való mentesség, a biztonságérzet, az emberi lehetőségek és boldogulás, valamint az intézményekbe vagy emberek egymásba vetett, egyébként is gyenge hite (HANKISS 1983, TÓTH 2010).

A magyar társadalom passzivitása és lemondó hozzáállása a korrupcióval kapcsolatban leginkább a kilátástalanság érzésének – pontosan kimutatható – nagyságában mutatkozik meg. Az összlakosságot tekintve a *Transparency International* (TI) 2016-os felmérése szerint a magyarok mindössze 14%-a gondolja azt, hogy a korrupció elleni harcban az egyes állampolgár sikert érhet el, és csupán minden ötödik polgár tenne bejelentést, ha korrupciót tapasztalna. Ez az Európai Unióban a legrosszabb arány.

„BÚS SORSOT MÉRTÉL" – A KORRUPCIÓ ÁRA

A korrupció összességében nem olyasmi, amiből kimarad az ember, mert a korrupcióból nemes egyszerűséggel nem lehet kimaradni. A korrupció azt az illúziót kelti a részes felekben, hogy mindenki nyer vele, hiszen beindulnak tőle a bürokrácia és a gazdaság kerekei, könnyebben bonyolódik az ügyintézés és a beruházás, bekerül a gyerek a vágyott intézménybe, az orvosok és az ápolók is sokkal kedvesebbek. De ez a hatékonyság csupán látszólagos.

„A korrupció kockázata továbbra is magas, és a probléma kezelése érdekében hozott intézkedések igencsak hiányosak" – írta az Európai Bizottság Magyarországról 2017-es országjelentésében (EB 2017). A helyzet nem csupán az EU szerint súlyos. A német Bertelsmann Alapítvány mutatói a magyar intézményi teljesítmény minőségével kapcsolatban folyamatosan romló tendenciát jeleznek. Az OECD 2017-es reformprogramja az ország



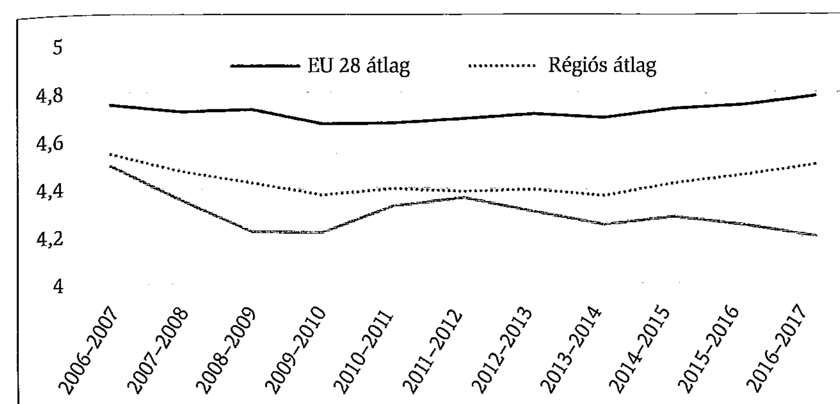
1. ÁBRA • *A magyar intézményi teljesítmény minősége, 2005–2015*

A *magasabb* értékek jobb teljesítményt jeleznek a 0–100-as skálán. A sötét oszlopok a 90%-os konfidenciaintervallumokat mutatják

Forrás: a Bertelsmann Alapítvány globális kormányzati mutatói (*Transformation Index*), valamint az Európai Bizottság 2017. évi országjelentése Magyarországról

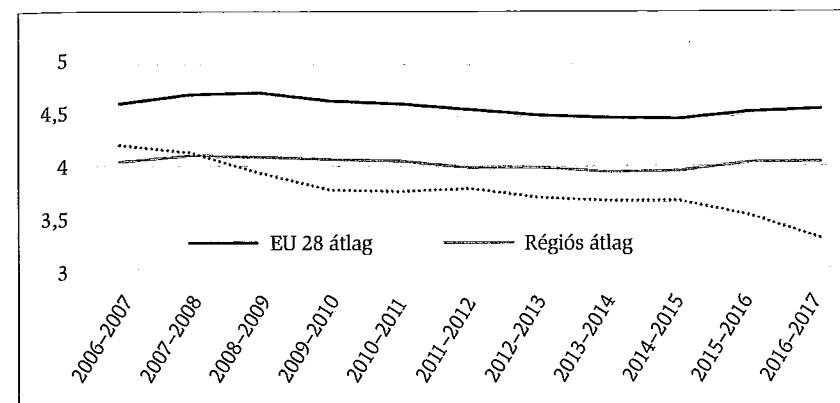
fejlődésének legfontosabb gátjai közé sorolta a jogszabályalkotás átláthatatlanságát, a bürokrácia nagyságát, az érdemi és szakmai véleményformálás, valamint a korrupcióval szemben valóban „elhivatott" állami szervezet hiányát (OECD 2017). Miközben a Világgazdasági Fórum szintén ez évi jelentése a témában Magyarországot a „lassan fejlődő" országok közé sorolta, a vizsgált tényezők közül a rossz korrupciós helyzetet találta az ország fejlődését gátló egyik legnagyobb problémának (WEF 2016). A *World Justice Project* ún. *Rule of Law,* a jogállam állapotát vizsgáló indexén Magyarország a korrupció tekintetében a fejlett államok (EU, EFTA és az USA) között az utolsó előtti helyen szerepel, elsősorban a jogalkotásban tapasztalható visszaélések kiugró mértéke miatt.

A *Transparency International* korrupcióérzékelési indexén (CPI) Magyarország 2016-ban, hét helyet zuhanva, a világ korrupciós rangsorán az



2. ÁBRA • *Az EU-tagállamok, a régió államai és Magyarország versenyképességének összehasonlítása*

Forrás: Transparency International Magyarország



3. ÁBRA • *Az EU-tagállamok, a régió államai és Magyarország intézményrendszere hatékonyságának összehasonlítása*

Forrás: Transparency International Magyarország

57. helyen állt, ez egyben az elmúlt hat év legrosszabb eredménye is (TI 2017). Míg a 2004-es uniós csatlakozást követő években Magyarország – Észtország és Szlovénia mögött – a régióban a harmadik legjobb helyezést érte el, a CPI adatai szerint ma már csak Bulgária korruptabb nála. A korrupciós mutatók romlása szorosan összefügg az ország versenyképességének és az intézményrendszer hatékonyságának a nemzetközi felmérések által jól jelzett romlásával is. A *Transparency International* és a Világgazdasági Fórum indexeinek (WEF 2017) eredményeit összevetve nyilvánvalóvá válik, hogy Magyarország a korrupció miatt az EU-ban és a szűkebb közép-európai régióban is leszakadóban van a többi államtól.

A korrupció rendkívül költséges, nem csupán a gazdaságban okozott károk miatt, hanem a hétköznapokban is. A kereslet és a kínálat hamar felhajthatja az árakat, vagyis aki nem tud lépést tartani, könnyen kimaradhat, majd le is szakadhat a társadalom szerencsésebb, fizetőképes rétegeitől. Ha az ún. járadékvadászat, azaz a nem valós gazdasági teljesítményből származó jövedelmek, állami pénzek elérése és lefölözése válik a legfontosabb céllá, sérül a verseny és a gazdaság működése. Évente mintegy 1900 milliárd forintnyi közpént költ el a magyar állam közbeszerzési eljárások során egy olyan rendszerben, amely nemzetközi összehasonlításban a versenyerősség kirívóan alacsony és a korrupciós kockázatok rendkívül magas szintjével jellemezhető (Tóth–Hajdu 2016). Az egyes beruházások átlagosan 15–25%-os túlárazása – elsősorban az uniós finanszírozású projektek esetében – tovább növeli a költségeket (Kállay 2015). A túlárazásoknak köszönhetően a közbeszerzések során elpazarolt pénzeket végeredményben az adófizetők állják.

A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2014-ben a kórházi orvosok 4,1 milliárd forint, a házi- és szakorvosok 2,5 milliárd, a fogorvosok 1,1 milliárd, az ápolók, orvosi asszisztensek, műtősök pedig összesen 508 millió forint hálapénzt kaptak, amelynek legnagyobb részét csak idősekből álló, nyugdíjból élő háztartások fizették ki (KSH 2015). A szélsőséges tarifákra jó példa egy internetes hálapénz-kalkulátor (egeszsegokosan.hu), amely gerincsérvműtét esetében 80–100 000 forint hálapénz fizetését javasolja, míg az átlagosan adott összeg – a honlap látogatói által szolgáltatott adatok alapján – 51 890 forint. Szülés esetén 60–150 000 forintot javasolnak, az átlag pedig 52 555 forint. (A KSH adatai szerint Magyarországon 2016 decemberében az átlagkereset bruttó 288 000 forint volt.)

A kiválasztottak számára remekül jövedelmező korrupt rendszerekben a politikai és gazdasági szereplők kezében a hatalom átláthatatlan és ellenőrizhetetlen módon koncentrálódik. Az érintett hivatalnokok és egészségügyi dolgozók az eljárások és kezelések lassításában lesznek érdekeltek, hiszen éppen a folyamatok gyorsítása kedvéért fizetnek nekik az ügyfelek és a betegek. Egy ilyen állam rossz hatékonyságú apparátusa, a gazdaság strukturális problémái, működésképtelen egészségügyi rendszere mindenki életét közvetlenül befolyásolja – azokét is, akik nem fizetnek kenőpénzt.

„S MIT ÉR, HA JOBB VAGYOK?" – KIUTAK, LEHETŐSÉGEK, TEENDŐK

Magyarországon a korrupcióval kapcsolatban tapasztalható rendkívül magas tűréshatár és passzív hozzáállás változóban van. Az idősebbektől eltérően – a *Transparency International* adatait alapul véve – a 18–29 éves fiatalok túlnyomó többsége (84%) úgy véli, nem szabad beletörődni a korrupcióba, kétharmaduk pedig – szemben a teljes lakosság négyötödével – feljelentést is hajlandó lenne tenni, ha visszaélést tapasztalna.

Kultúrát váltani tehát nem lehetetlen, de jelentős kihívásokkal és lemondással is jár. Ahhoz, hogy a magyar társadalom kitörjön ebből a járadékvadászatra épülő és (köz)bizalomhiányos rendszerből, átgondolt, hosszú távú lépésekre van szükség.

A kérdés látszólag egyszerű: milyen országban szeretnénk élni?

A magyarok túlnyomó többsége demokráciában, ahol fontosak az alapvető jogok. Ennek támogatottsága a közvéleménykutatások alapján – főleg a fiatalok körében – egyre emelkedő értéket mutat (Magyar Ifjúság Kutatás 2016). De a hétköznapok döntéshelyzetei során a demokrácia iránti vágynál gyakran lényegesebb a korrupció által kínált pillanatnyi haszon. Ezért a változtatások céljának és a konkrét intézkedéseknek elég hitelesnek kell lenniük ahhoz, hogy ezt megfelelően ellensúlyozzák és valódi alternatívát kínáljanak. Ellenkező esetben a társadalom jelentős része érezheti úgy, hogy veszít azzal, ha váratlanul megfosztják a korrupció által ígért sikertől és önálló cselekvési képességtől – a politikai és a mindennapi korrupció tekintetében egyaránt.

A korrupció elleni sikeres fellépés egy olyan átfogó szakpolitika, amely a szűk értelemben vett (büntető)jogi és gazdasági intézkedéseken túl az élet számos területére kiterjed. Az alábbiakban a szükséges változások szempontjából legfontosabb kérdéseket és leginkább érintett intézményeket foglaljuk össze.

A politika, az állam és a közigazgatás

Bár jogi és tudományos szempontból a politika, az állam és a közigazgatás élesen elhatárolható fogalmak, az emberek nézőpontjából és a korrupció tekintetében ezek nagyon is összefonódó intézmények. Magyarországon az állam központi szerepet játszik. A magyarok többsége már-már hagyományosan az államra támaszkodik, attól várja a megoldást az élet számos területén. A magyar állam nemzetközi összehasonlításban sokféle és igen magas adót vet ki, közben jelentős nagyságrendű közpénzt költ el. Ezek a sajátosságok önmagukban is súlyos korrupciós kockázatokat hordoznak magukban. Ha emellett a jó állam – egyébként az Alaptörvénybe foglalt – feltételei és céljai sem teljesülnek, azaz az állam működése nem hatékony, a közszolgáltatások színvonala nem megfelelő, a közügyek nem átláthatók és az esélyegyenlőség nem biztosított, a korrupció szabad utat kap. Ugyanezek az alapelvek vonatkoznak a politikai életre, a pártok és az Országgyűlés, valamint az igazságszolgáltatás működésére is.

Az állam integritását segítő és a korrupció elleni intézkedések hosszú katalógusa közismert, Magyarország is számos megoldást jogszabályba ik-

tatott már. A kormány 2015-ben 17 pontból álló nemzeti korrupcióellenes programot fogadott el. Több intézmény méri és kutatja a közigazgatás hatékonyságát befolyásoló tényezőket és kockázatokat, többek között az Állami Számvevőszék (ÁSZ) és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Az ÁSZ, a Magyar Nemzeti Bank, a Közbeszerzési Hatóság, az Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium, a Legfőbb Ügyészség és az Országos Bírósági Hivatal hivatalos megállapodás alapján működik együtt a korrupció ellen. Az egyes közigazgatási szervek vizsgálják saját korrupciós kockázataikat, szabályzatokat és etikai kódexeket alkotnak, integritásfelelősöket neveznek ki kiküszöbölésük érdekében. Az Európai Unió (az Európai Bizottságon keresztül), az OECD és az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO) különböző jelentésekben elemzi a magyar helyzetet, és ajánlásokat fogalmaz meg többek között a politikai pártokat, parlamenti képviselőket, bírákat, ügyészeket és kormánytisztviselőket veszélyeztető kockázatok kivédése céljából.

A sok intézkedés és javaslat hatása ugyanakkor alig érzékelhető, sem az elemzések, sem pedig a közvélekedés nem lát érdemi javulást. Ennek számos oka van, amiknek a felismerése és orvoslása egyben kiutat is jelenthet a jelenlegi helyzetből.

HIÁNYZÓ SZAKPOLITIKA • A rendszerváltást követően és főleg a 2004-es uniós csatlakozás körüli években az korrupció elleni intézkedések kiemelt helyet kaptak a kormányzati politikák között. A koncentrált nemzetközi figyelemnek köszönhetően Magyarország számos nemzetközi egyezményhez csatlakozott. Igyekezett az általánosan elfogadott sztenderdeket beépíteni a jogrendszerbe, például a döntéshozatal és a közpénzköltés átláthatóságát elősegíteni hivatott üvegzsebtörvény keretében. Több-kevesebb sikerrel antikorrupciós kerekasztalok alakultak, amelyekben a kormány és a különböző szakmai és civilszervezetek képviselői is helyet kaptak. A jogszabályok elfogadását – a már nem létező jogalkotási törvény előírásai alapján – szakmai és társadalmi vita előzte meg, de legalábbis lehetőség nyílt a tervezetek megismerésére és észszerű időn belüli véleményézésre. A téma koordinációja a mindenkori igazságügyi miniszter feladata volt. Ennek a megoldásnak a következtében a korrupció elleni fellépés Magyarországon leginkább a szükséges jogszabályok megalkotását és elfogadását jelentette, aminek az előnye a jogszabályok megszületése, hátránya viszont az átfogó, a más szakpolitikai területeket is figyelembe vevő szemlélet hiánya volt.

2010 után a korrupció elleni fellépés koordinációja előbb a Belügyminisztériumhoz, majd 2012-ben a Nemzeti Védelmi Szolgálathoz (NVSZ) került. Az NVSZ feladata volt a nemzeti korrupcióellenes program megalkotása és egyben felel annak a 2018-ig történő végrehajtásáért is. Az NVSZ alapvetően bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv. Legfontosabb feladatai közé az ún. megbízhatósági vizsgálatok tartoznak, amelyek során a közszolgálatban dolgozók megvesztegethetőségét vizsgálják. Ez természetesen fontos és komoly, bűnüldözési szakértelmet igénylő eleme a korrupciós kockázatok kivédésének. Ugyanakkor egyértelmű, hogy a korrupció elleni fellépés kormányzati fókusza még a korábiaknál is sokkal inkább beszűkült, és aligha alkalmas az egész társadalmat átható kérdés kezelésére. A korrupció nem csupán a vesztegetésben és a közszférában nyilvánul meg, hanem a gazdaságban, az egészségügyben, a szociális ágazatban és az oktatásban tapasztalható problémákban is. A korrupció nem csupán az állami alkalmazottakat, hanem a cégeket, a médiát, a társadalom minden rétegét, de leginkább a – többek között ezért – leszakadó, illetve az országból inkább elvándoroló csoportokat befolyásolja.

Éppen emiatt széles körű, szakmai konzultációra épülő és átfogó szakpolitika, valamint az ennek végrehajtására érdemi hatáskörökkel rendelkező intézmény nélkül Magyarországon kevés az esély a helyzet tényleges javítására.

HIÁNYZÓ INTÉZKEDÉSEK • Magyarországon számos, a korrupció leküzdése érdekében elfogadott jogszabály van hatályban. Ezek közül viszont sok hatályban lévő jogszabály hatástalan vagy nem érvényesül, alapvető fontosságú rendelkezések hiányoznak. Hiányos például a közérdekű bejelentők védelmére hivatott törvény, amely egy külön erre hivatott szerv helyett az amúgy is korlátozott hatáskörökkel rendelkező ombudsmanra bízta a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos vizsgálatok figyelemmel kísérését, meglehetősen gyenge védelmet biztosít a bejelentőknek, a sokszor szintén veszélybe kerülő családtagjaiknak pedig semmilyet. A közbeszerzési törvény sorozatos módosításai a hatékonyság elősegítésére hivatkoznak, miközben a gyakorlatban korlátozzák az eljárások nyilvánosságát. A közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó szabályozás pedig évek óta egyre jelentősebb akadályokat állít a közpénzek elköltésére kíváncsi adatigénylők elé.

Hatástalan például a vagyonbevallásokra vonatkozó szabályozás. A jelenlegi rendszerben az állami alkalmazottaknak gyakorlatilag áttekinthetetlen mennyiségben és formában kell nyilatkozatot tenniük. A parlamenti képviselők információtechnológiai szempontból elavult, a nyilvánosság számára gyakorlatilag kereshetetlen (kézzel kitöltött, majd visszaszkennelt pdf) formátumban, és gyakran általuk sem értelmezhető kérdések alapján nyilatkoznak. (Csak összehasonlításképpen: a román állami tisztviselők vagyonbevallásait 2008-tól tartalmazó, angol és román nyelvű honlap adatbázisában jelenleg összesen közel hétmillió szabadon kereshető nyilatkozat található, lásd declaratii.integritate.eu.) Ha pedig a magyar képviselők hibásan vagy nem töltik ki a nyilatkozataikat, gyakorlatilag semmilyen szankció nem éri őket, hiszen az Országgyűlés mentelmi bizottsága szinte soha nem

kezdeményez ilyen ügyben eljárást. Magyarországon nincsen átfogó lobbitörvény, csupán néhány elszórt rendelkezés egy kormányrendeletben. Így átláthatatlan, hogy ki, mikor és milyen formában befolyásolja a közhatalmi döntéshozatalt. Szintén nem született szabályozás a közszféra és a gazdasági szektor közötti, általában nagyon is jövedelmező pozícióváltásokra (ún. forgóajtó jelenség), amikor az érintettek jelentős anyagi előny fejében hasznosítják az egyik vagy a másik területen szerzett kapcsolataikat, információikat és hatalmukat.

Az említett példák csupán a jéghegy csúcsát jelentik. Önmagukban természetesen ezek a jogszabályok sem oldják meg a korrupció problémáját, de hiányuk vagy éppen hatástalanságuk miatt a visszaélések száma és kockázata érdemben nem mérsékelhető. Az állami és politikai korrupció csökkentését célzó intézkedésekre szép számmal akadnak viszont külföldi példák. A *Transparency International* indexén 2016-ban jobb helyezést elérő országok közül többnek új intézményi megoldások bevezetésével sikerült feljebb kerülnie a listán. A nyolc helyet javító (a 103-ról a 95. helyre kerülő) Koszovóban a köztársasági elnök és a miniszterelnök vagyonnyilatkozatát a független korrupció elleni ügynökség ellenőrzi, amely meghatározott esetben feljelentést is tehet. A hét helyezéssel jobb pozícióba kerülő Paraguay (a 130. helyről a 123-ra ugorva) pedig minden választott és kinevezett állami tisztségviselőjétől megköveteli, hogy 15 nappal az állás betöltése és elhagyása után is vagyonnyilatkozatot tegyen. Ezek ugyan kis lépésnek tűnhetnek a probléma nagyságához képest, de következetes végrehajtásukkal – mint a példák is mutatják – fontos eredmények érhetők el.

HIÁNYZÓ HITELESSÉG • A korrupció elleni fellépés sikerének egyik alapvető feltétele, hogy az állampolgárok hitelesnek és követésre érdemesnek tartsák ne csupán az egyes az intézkedéseket, de a rendelkezések megalkotóit és végrehajtóit is. Ma Magyarországon a döntéshozók érdekei javarészt átláthatatlanok. Az érdek- és vagyonösszefonódásokra nem az integritást elősegíteni hivatott jogszabályok által, hanem a média segítségével derül fény. A felelősségre vonás ritka, az érdemi következmények elenyészők, az ügyekkel kapcsolatos megnyilvánulásokban gyakran természtesnek vagy akár pozitív színben tüntetik fel a korrupciót. A társadalomban mindez együttesen táplálja azt a közkeletű meggyőződést, hogy Magyarországon tényleg a fejétől bűzlik a hal, azaz a korrupció elsősorban politikai jellegű.

A *Transparency International* ún. globális korrupciós barométere alapján a magyarok közel harmada szerint a parlamenti képviselők (32%), a miniszterelnök (29%) és a kormánytisztviselők (28%) egyaránt érintettek korrupciós ügyekben. Hasonló a közvélekedés az üzleti szektor vezetőivel (27%) és az adóhatóság munkatársaival (23%) kapcsolatban is. Ez a kép egyrészt a médiában napi rendszerességgel nyilvánosságot kapó ügyek

miatt alakult ki, és a társadalmi tudatosság jeleként is értelmezhető a korrupció elutasításával kapcsolatban. Ugyanakkor kockázatos is, mert a korrupció ezáltal könnyen a „hatalmasok" meglehetősen távoli és absztrakt bűnévé válik, amihez napi szinten a társadalom és a gazdasági élet más szereplőinek – legalábbis saját véleményük szerint – nincs közük. Így viszont a korrupcióval kapcsolatos személyes felelősségvállalás mindennapi terhét a hatalmi pozícióban lévők, valamint a társadalom egyéb csoportjai és tagjai egyaránt leveszik a vállukról.

Szintén nem segíti a helyzetet az ügyészség folyamatosan vitatott és sokat bírált vádemelési gyakorlata korrupciós ügyekben. A bíróságok elé többnyire csupán a kisebb értékű esetek kerülnek, átlagértékük a kutatások alapján kb. 200 000 forint (Kerezsi–Inzelt–Lévay 2014). A nagy port kavaró, rendkívül bonyolult, milliárdos értékű ügyek – ha egyáltalán bírósági szakba érnek – jogtechnikai okok miatt hosszú évekig elhúzódnak, míg végül sok esetben kellő bizonyítottság hiányában felmentéssel vagy enyhe büntetéssel zárulnak.

A korrupció esetében szinte közhely, hogy nem is annyira a várható büntetés súlya, mint annak elkerülhetetlensége határozza meg, hogy valaki elkövetővé válik-e. Ezért bármilyen szakpolitikai intézkedés első és legmeghatározóbb lépése, hogy maga az állam és annak képviselői határolódjanak el nem csupán a korrupt ügyektől, hanem az integritásukat megkérdőjelező esetektől is. A kettős mérce és a következmények hiánya visszaüthet. Ha a normák bárki számára kikerülhetők, nem csupán a korrupció elleni intézkedések lesznek sikertelenek, de a döntéshozók által más kérdésekben hozott szabályok várt hatása – a társadalom érdeklődésének és bizalmának hiányában – hasonlóképpen elmaradhat.

Az egészségügyi és a szociális rendszer

Magyarországon az átlagpolgárok a hétköznapokban leginkább az egészségügyben találkoznak visszaélésekkel. Az Eurobarometer 2013-as adatai szerint az uniós átlaghoz képest kétszer annyi magyar betegnek vagy hozzátartozónak kellett fizetséget vagy értékes ajándékot adnia az orvosoknak, nővéreknek, vagy adományt juttatnia a kórháznak. Ugyanakkor a közgondolkodás ezen a téren is változóban van. Egy friss felmérés szerint az orvosok 94%-a elutasítja a hálapénzrendszert, bár 61%-uk szerint hiába határolódnak el magától a jelenségtől, a jelenlegi fizetéssel és anyagi helyzetben kénytelenek elfogadni a hálapénzt (Szinapszis 2017). A kutatás még érdekesebb eredménye, hogy az orvosok harmadának az a meglátása: a hálapénz a betegek meggyőződése szerint a megfelelő ellátás megváltásának az eszköze. 29%-uk tapasztalatai szerint a betegek úgy gondolják, hogy a

pénzzel szolgáltatást vásárolhatnak és előnyt szerezhetnek. Három évvel ezelőtt a válaszadó orvosok még leginkább úgy vélték, a hálapénz ténylegesen a hála kifejezése (Szinapszis 2013).

Ez a lassú fordulat azonban nem tudatos politikai és jogszabályi változtatásoknak köszönhető. Bár a különböző informális juttatások adását és elfogadását a büntető törvénykönyv általánosságban vesztegetés címén bünteti, a joggyakorlat – az utólag adott hálapénz esetében – ennél sokkal megengedőbb. A Kúria 2015-ös elvi jelentőségű döntésében egyenesen kimondja, hogy a hálapénz az, amit „az egészségügyi szolgáltatás igénybevételét követően a beteg vagy hozzátartozója hálája, köszönete jeléül a szolgáltatásban közreműködő egészségügyi dolgozónak nyújt" (Kúria 2015). A Magyar Orvosi Kamara etikai kódexe szintén az utólagos hála önkéntes kifejezéseként határozza meg ezeket a juttatásokat.

A gyakorlatban viszont a helyzetek korántsem ennyire egyszerűek és tiszták. A szívességek és a követelések bonyolult viszonyrendszerekké alakulhatnak, és ahogyan ezt az orvosok véleménye is jelzi, a szolgáltatás-, de legalábbis a befolyásvásárlás eszközévé válhatnak. Az utólagosan adott juttatás időbelisége is relatív, mivel az orvos-beteg kapcsolatok évekig tarthatnak. Az egészségügyi rendszerben tapasztalható állapotoknak köszönhetően ráadásul mára kialakult a hálapénz egy régi-új formája is. A kijárásért, befolyással üzérkedésért, a betegeket a megfelelő orvosokkal összekötő vagy a várólisták megrövidítéséért járó kenőpénzzel kapcsolatos problémák egyelőre teljesen kívül esnek a döntéshozók fókuszán.

A hálapénz nem csupán korrupciós kérdés, hanem az egészségügy rendszerszintű problémáinak az egyik akut tünete. Az egészségügy pedig a korrupcióval kapcsolatos általános társadalmi hozzáállás szempontjából kulcsfontosságú. Hatékony működése és az ezzel kapcsolatos társadalmi elégedettség az államba vetett bizalom egyik legfontosabb fokmérője és egyben jelképe is. Hasonló a helyzet a korrupció kultúrájának és veszélyének szempontjából ritkán elemzett szociális ágazattal is. A szolgáltatások és az ellátórendszer szűkítése, a hiányzó szakembergárda, a különböző ellátásokra való várakozási idő folyamatos növekedése hasonló problémákat és kockázatokat okoz, mint az egészségügyben, és egyben jelentősen befolyásolja az állam integritásába és az élet kiszámíthatóságába vetett hitet. A szükséges reformokról mindkét szektorban számos átfogó szakmai javaslat készült. Csak értő fülekre kellene találniuk a döntéshozók, jogalkotók és jogalkalmazók körében egyaránt.

Oktatás, nevelés és tájékozódás

A társadalom gondolkodása nem változtatható meg a napi döntésekhez szilárd alapot nyújtó tudás és az ezt biztosító oktatás nélkül. Fontos, hogy minden diák megfelelő ismeretekkel rendelkezzen a korrupció természetéről és következményeiről. De még ennél is fontosabb, hogy mindenki átlássa a demokrácia jelentőségét, a pozitív politikai és vitakultúrában rejlő lehetőségeket, valamint azokat a veszélyeket, amelyeket a korrupció ezekre nézve jelent. A kritikus gondolkodás és az értékválasztás olyan készség, amelyre bárki támaszkodhat azokban a helyzetekben, amikor bátorságra, önbizalomra és következetességre van szüksége. A ma még hiányzó gazdasági és üzleti tudás elsajátításával könnyebben megérthetők a rövid távú döntések és a korrupció hosszú távú következményei, javítható a vállalkozókedv mértéke, valamint a kitartás és a tisztességes verseny előnyeivel kapcsolatos közvélekedés.

Az oktatásban tehát szintén átfogó szemléletre van szükség. Egy-egy tanóra a témában meghatározó lépés, de önmagában még nem változtatja meg a gondolkodást, főleg ha a diákok a kiábrándult és túlterhelt tanároktól és a családtagjaiktól mást hallanak, vagy az iskola falain kívül az órán elhangzottaknak éppen az ellenkezőjét tapasztalják. Olyan tananyagokra van szükség, amelyek figyelembe veszik a diákok kreativitását, őszinteségét, és a helyi sajátosságokhoz alakíthatók. A szülőknek, nagyszülőknek pedig könnyen hozzáférhető módon kell támogatást nyújtaniuk, hogy otthon is nyíltan tudjanak beszélgetni erről a kérdésről. Hallgatás és hümmögés helyett mesék, könyvek, a gyerekek számára érthető, illusztrált magyarázatok kellenek, amelyek segítik a jó és a rossz közötti választást, hozzájárulnak az egyes döntések hatásainak megértéséhez, továbbá körüljárják, hogy milyen is a tisztességes viselkedés, ami másoktól és önmaguktól is elvárható.

A korrupcióval kapcsolatos kultúraváltásban, a közgondolkodás befolyásolásában a média és a civilszervezetek szerepe és felelőssége egyaránt jelentős. Kiegyensúlyozott, sokszínű és hiteles tájékoztatás nélkül sem társadalmi vita, sem pedig konszenzus nem alakulhat ki.

Gazdaság

A képlet látszólag egyszerű: ha a cégeknek megéri tisztességesnek lenni, a korrupció radikálisan csökkenhet. De az ok, hogy pontosan miért is éri meg tisztességesnek lenni, már cégenként változó lehet. A vállalkozásokat segítő Bridge Budapest szervezet gyűjtése szerint az internet korában szinte elkerülhetetlen, hogy gyorsan kiderüljön és elterjedjen a visszaélés, így könnyen romba dőlhet a cég jó hírneve – Magyarország határain kívül is.

A tisztesség szó szerint is kifizetődő, mert stabilabb, kiszámíthatóbb lesz a kapcsolat az alkalmazottakkal, a beszállítókkal, az üzleti partnerekkel és az ügyfelekkel, könnyebb befektetőket és tőkét, sőt – a jelenlegi munkaerőhiányos feltételek között – új munkatársakat találni. Ha az üzleti élet szereplői tényleges felelősséget vállalnak és tisztességesebb feltételek között versenyeznek egymással, nem lejt a pálya másoknak. És ha ennek következtében valódi piaci verseny alakul ki, csökken a járadékvadászat mértéke, nő a vállalkozások értékteremtő képessége, ami az ország gazdaságát és a fejlődés fenntarthatóságát is erősíti.

A cégek önálló erőfeszítései – legyenek akár multinacionális vállatok, akár kis- és középvállalkozások – ugyanakkor szinte hiábavalók, ha a működésüket nem segítik a hosszú távú stabilitást lehetővé tevő, átlátható kormányzati intézkedések és garanciák. Számon kérhető, kiszámítható és legfőképpen pártatlan intézményi infrastruktúrára van szükség a beruházások és a gazdaság egészének fejlesztéséhez. Radikális és következetes jogszabályi és intézményi reformok kellenek a cégeket terhelő bürokrácia, a szelektív adórendszer, valamint a közbeszerzéseket jellemző magas korrupciós kockázatok csökkentése érdekében.

A konkrét intézkedések sora mellett alapvető szemléletváltásnak is be kell következnie. Az érdemen és teljesítményen alapuló előrejutás társadalmi támogatottságának növelését szorgalmazó programok indítására van szükség. A sikereket, a tisztességes versenyben tehetséggel és tudással elért eredményeket, megoldásokat széles körben és tudatosan kell támogatni és terjeszteni. Ez a cégek számára azt is jelenti, hogy túl kell lépniük a hagyományosnak tekinthető, a jogszabályi előírásoknak való megfelelőségre összpontosító *„compliance"* szemléleten. Ha az üzleti szektor a korrupcióval szembeni lépéseket a társadalom szélesebb rétegeit érintő vállalati felelősségvállalás *(corporate social responsibility)* körében stratégiai szinten értelmezi újra, jóval többet tehet nem csupán a versenyképes piacok, hanem a társadalom egészének demokratikus működése érdekében.

Technológia és innováció

Az internetben rengeteg lehetőség rejlik, amely segítheti a korrupció elleni fellépést és a kultúra megváltozását. Az ún. információs és kommunikációs technológiák a közszolgáltatások minőségének javítása mellett az egyes polgárok számára is kézzelfogható lehetőséget teremtenek, hogy átlássák a közügyeket és beleszólhassanak a döntésekbe. A megfelelően kialakított és használt technikák, platformok és telefonos applikációk megkönnyítik az információkhoz való hozzáférést, csökkentik a bürokratikus terheket és felfedik a korrupciót vagy más visszaéléseket (U4 2016).

A különböző, már-már klasszikusnak tekinthető korrupcióbejelentő felületek – mint például Indiában az *I Paid a Bribe* (ipaidabribe.com) vagy Romániában a *Piața de șpagă* (piatadespaga.ro) – mellett egyre több kezdeményezés a demokrácia megerősítését szolgálja központi és helyi szinten egyaránt. Ezek az alkalmazások összekötik a választókat a politikusokkal (mysociety.org), figyelemmel kísérik, rendszerezik és megismerhetővé teszik a parlamenti (info.mzalendo.com), kormányzati és önkormányzati munka során keletkező dokumentumokat és a szavazások eredményeit (manoseimas.lt), valamint egyszerűsítik a közérdekű adatigényléseket. Az innovatív platformok többnyire civilszervezetek munkájának az eredményei (lásd például a már említett *mySociety* és a *The Engine Room* – theengineroom.org – tevékenységét). Magyarországon az Átlátszó, a *Transparency International* és a K-Monitor dogozott ki hasonló megoldásokat. Míg az Átlátszó alkalmazása az adatigényléseket támogatja (kimittud.atlatszo.hu), a TI és a K-Monitor *Red Flags* adatbázisa (redflags.eu) korrupciós kockázatokat tartalmazó közbeszerzési dokumentumokat segít megtalálni.

Magyar kezdeményezések tehát léteznek, de a lehetőségek még mind a közigazgatás, mind pedig a civilszervezetek és a társadalom tagjai számára kiaknázatlanok. Időközben egyre több állam, intézmény és cég ismeri fel a digitális technológiák jelentőségét, alkalmazza és támogatja az újításokat ezen a téren, elsősorban mert növelni szeretné a társadalom bizalmát. A jó megoldások fontos fóruma az ún. *Open Government Partnership* nemzetközi együttműködés, amelynek a keretében a tagországok megosztják egymás között a vállalásaikat és a vívmányaikat. (Ebből a szervezetből Magyarország 2016-ban lépett ki.) Az infokommunikációs megoldásokhoz hasonló szerepet játszhat a korrupció elleni fellépésben az ún. *big data*, azaz az intelligens hálózatok, az üzleti szektor és az egyéni felhasználók által napi szinten előállított hatalmas adatmennyiség elemzése is.

„HISZEN, JÓ, JÓ: NEM VAGYOK SEMMI" – ZÁRÓGONDOLATOK

A lehető legtágabban megfogalmazva: a mai korrupciót hosszú távon csak egy fenntartható, stabil, kiszámítható, bizalomra és jólétre alapozott élet és az abba vetett hit válthatja ki.

De ezt a hitet az általános életfeltételek, az oktatás, az egészségügyi és szociális szolgáltatások, a politika, a közhatalom, valamint az üzleti szektor hatékony és átlátható működése és együttműködése hiányában, csupán jogszabályokkal és papíron létező stratégiákkal nem lehet megteremteni. A korrupció megállításához, de legalábbis csökkentéséhez felelősségvállalásra és konszenzusra van szükség a döntéshozók és az egyes állampolgá-

rok részéről. Ez persze nem következik be azonnal, de ha az egyes intézkedések kellően átgondoltak, valódi szakpolitikákon (azaz szakmai érveken) alapulnak és sikeresek, egyre többen látják be, hogy a korrupció valójában nem éri meg.

A döntéshozók részéről éppen ezért pontos és figyelmes tervezést kíván annak a feltérképezése, hogy a társadalom egésze és az egyes csoportjai mit nyernek és veszítenek az adott intézkedésekkel. Egyúttal pedig arra is törekedniük kell, hogy csökkentsék a szakadékot azok között, akik hasznot húznak a korrupcióból és akik nem képesek vagy nem akarnak a korrupcióból profitálni. Ha ugyanis az érintettek nem érzik az intézkedéseket megfelelően jövedelmezőnek és hasznosnak a saját maguk számára, valamint nem bíznak a döntéshozókban és az intézkedéseket megvalósító intézményekben, akkor továbbra is az állam ellenőrzésén kívül eső, olyan zárt ügyletekre fognak támaszkodni, amelyekről feltételezik, hogy befolyásolni tudják a kimenetelüket.

Összehangolt és átgondolt, egymással összefüggő szakpolitikai eljárásokkal az emberek önmagukba és az intézményekbe vetett hite eleinte apró lépésekkel, majd egyre nagyobb léptékben változhat meg. Ha a korrupcióval szemben végül minden összeáll egy képpé, Magyarország is olyan hellyé válhat, ahol jó és érdemes élni. Ahol – Ady Endre versére rácáfolva – nem kell „önnön valónktól félve félni".

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

BRIDGE BUDAPEST 2015 Kutatások, Bridge Budapest, 2015, *hu.bridgebudapest.org* = goo.gl/dDvs1z

EB 2017 *Az Európai Bizottság 2017. évi országjelentése Magyarországról. 2017. évi európai szemeszter: Az 1176/2011/EU rendelet szerinti értékelés a strukturális reformok terén elért haladásról, a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és korrekciójáról, továbbá a részletes vizsgálat eredményeiről*, 2017, *ec.europa.eu* = goo.gl/qWJj34

HACK 2015 A szerző interjúja Hack Péterrel, 2015, Budapest.

HANKISS 1983 HANKISS Elemér: *Társadalmi csapdák*, Budapest, Magvető, 1983.

KÁLLAY 2015 KÁLLAY László: *Az uniós források korrupciós kockázata Magyarországon*, Transparency International Magyarország, 2015, *transparency.hu* = goo.gl/NqRLHu

KELLER–SÍK 2009 KELLER Tamás – SÍK Endre: „A korrupció észlelése, elfogadása és gyakorlata" in TÓTH István György (szerk.): *TÁRKI Európai társadalmi jelentés*, Budapest, TÁRKI, 2009, 167–182, *tarki.hu* = goo.gl/HKcEr2

KEREZSI–INZELT–LÉVAY 2014 KEREZSI Klára – INZELT Éva – LÉVAY Miklós: „Korrupciós bűncselekmények a büntető igazságszolgáltatás tükrében", *Kriminológiai tanulmányok 51.*, Országos Kriminológiai Intézet, 2014, 26–49, *okri.hu* = goo.gl/RYggmO

KSH 2015 Borravaló és hálapénz, *Statisztikai Tükör*, 2015/16., *ksh.hu* = goo.gl/7bESOu

KÚRIA 2015 Tájékoztató a Bhar.III.6/2015. számú büntetőügyben hozott, az orvosi hálapénzhez kapcsolódó elvi jelentőségű döntésről, Kúria, *lb.hu* = goo.gl/BmOQok

OECD 2017 *Going for Growth – Reform Agenda for 2017: Overview and Country Notes. Hungary*, 2017, *oecd.org* = goo.gl/WRx58H

SZINAPSZIS 2013 *Azonnali beavatkozást sürget a hálapénz problémájának megoldása*, Szinapszis Piackutató és Tanácsadó Intézet, 2013, *szinapszis.hu* = goo.gl/orX6wo

SZINAPSZIS 2017 *Végleg eltűnhet a hálapénz*, Szinapszis Piackutató és Tanácsadó Intézet, 2017, *szinapszis.hu* = goo.gl/rt1N5G

TI 2017 *A Korrupció Érzékelési Index és a korrupció jellemzői Magyarországon 2016-ban. A Transparency International Magyarország jelentése*, 2017, *transparency.hu* = goo.gl/WATNPU

TÓTH 2010 TÓTH István György: „A társadalmi kohézió elemei: bizalom, normakövetés, igazságosság és felelősségérzet – lennének..." in KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport 2010*, Budapest, TÁRKI, 2010, 254–287, *tarki.hu* = goo.gl/C6FyeV

TÓTH–HAJDU 2016 TÓTH István János – HAJDU Miklós: „Korrupciós kockázatok, átláthatóság, közbeszerzések. Magyar közbeszerzések 2009–2015 közötti adatainak elemzése" in KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport 2016*, Budapest, TÁRKI, 2016, 33–53, *tarki.hu* = goo.gl/6TXb72

U4 2016 *Technology against corruption: the potential of online corruption-reporting apps and other platforms*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2016, *u4.no* = goo.gl/AzdFv2

WEF 2016 *The Global Competitiveness Report 2016–2017*, World Economic Forum, 2016, *weforum.org* = goo.gl/ASdAjJ

WEF 2017 *The Inclusive Growth and Development Report*, World Economic Forum, 2017, *weforum.org* = goo.gl/l8ugkJ

Reszkető Petra Edina

A BÜROKRÁCIA DISZKRÉT BÁJA

Az adminisztratív terhek csökkentésének egyszerűen bonyolult receptje

BEVEZETÉS

A bürokráciastop, a bürokrácia lebontása, a szabályozási/adminisztratív terhek csökkentése, a hatósági eljárások egyszerűsítése és hasonló kifejezések ismerősen csengenek sokunk számára. Lassan több mint egy évtizede halljuk ezeket mint fontos hazai kormányzati célkitűzéseket és/vagy mint nemzetközi szervezetek kiemelt fontosságú ajánlásait.

Mind a hazai közbeszédben, mind a politikai napirendben vissza-visszatér ez a téma. Kormányzati intézkedések és programok születnek (majd halnak el), kormányzati döntéshozók nyilatkoznak a vállalkozásokat érintő adminisztratív terhek jelentős csökkentésének szándékáról (majd ennek teljesüléséről), miközben a piaci véleménykutatások és nemzetközi felmérések eredményei szerint az állami gépezettel kapcsolatba kerülő, a jogszabályi előírásoknak megfelelni kívánó vállalkozók, könyvelők és más piaci érintettek nem érzik, hogy érdemben kevesebb időt töltenének hivatali ügyintézéssel, jelentések összeállításával, hivatalos adatközléssel és más, jogszabályi szinten előírt adminisztratív kötelezettségek teljesítésével. Az elmúlt egy évtized erőfeszítései ide vagy oda, a közvélekedéssel egybecsengően abban minden nemzetközi és hazai elemzés egyetért, hogy Magyarországon az üzleti vállalkozásokat érintő adminisztratív terhek (továbbra is) jelentősek.

Ebben az írásban először is tisztázom, mit értünk az üzleti vállalkozásokat érintő adminisztratív teher alatt, mik ezek a terhek és valóban nagyok-e hazánkban. Egy kis kitérőben összegzem, milyen pozitív gazdasági és társadalmi hatásokkal jár e terhek csökkentése (azaz mi az elmaradt haszna annak, ha az adminisztratív terhek nem enyhülnek idővel). Végül sorba veszem azokat a kihívásokat, amelyekkel bármely ország kormányzata és üzleti szektora szembesül, ha arra szánja el magát, hogy észszerűsítse és gyorsítsa az állami hatóságok és vállalkozások közötti adat- és információcserét, illetve azt tűzi ki célul, hogy érdemben csökkentse az üzleti vállalkozásokat érintő adminisztratív terheket.

A VÁLLALKOZÁSOKAT ÉRINTŐ ADMINISZTRATÍV KÖTELEZETTSÉGEK – TÉNYLEG MINDEN TEHER?

Minden adminisztratív teher jogszabályok által előírt információs/adminisztratív kötelezettségből ered, ám nem minden adminisztratív kötelezettséget kell egyben teherként is értelmeznünk.

Üzleti vállalkozások létrehozása és működtetése számos adminisztratív teendővel és ezekből fakadó költséggel jár. Hogy egy valós példát vegyünk: ahhoz, hogy Magyarországon szőlősgazdaként valaki bort termelhessen és értékesíthessen, tíz különböző engedélyeztetési, bejelentési kötelezettségnek kell eleget tennie, nyolc hatósági igazolásra van szüksége, valamint 28 további, általános jellegű vagy éppen konkrétan a bortermeléshez kötött adminisztratív feladatot kell elvégeznie, amelyek mindegyikét hazai jogszabályok írják elő kötelező jelleggel (a teljesség igénye nélkül néhány példa ez utóbbiakra: pincekönyv, törkönymegsemmisítési jegyzőkönyv, HACCP kockázatelemzési jegyzőkönyv és csomagolóanyag-nyilvántartás vezetése, borkísérő okmány és termékdíjbevallás kitöltése, traktorműszaki vizsgálat elvégzése stb.). Kezdő bortermelő esetében ezt megelőzi még a cégbejegyzés minimálisan öt lépése (így például a társasági szerződés megkötése, a TEÁOR-szám, adószám kikérése, bankszámlanyitás, regisztráció). Nos, ha mindezekkel megvolnánk és még maradt bárkiben is némi vállalkozói kedv, akkor el lehet kezdeni a szőlővel is foglalkozni. (Ehhez lásd illusztrációként Jásdi 2009; feltehetjük, hogy azóta érdemben sem az engedélyeztetés, sem a működtetéshez kapcsolódó feladatok száma nem csökkent.)

Elsőre látásra nyilván túlzónak tűnnek a fenti tételek. Annak eldöntése azonban, hogy melyik adminisztratív kötelezettség okoz tényleges terhet és mi az, amit egy tisztességes bortermelő amúgy is megcsinálna magától, továbbá melyek azok a teendők, amelyeket a minőségi bort fogyasztani akaró polgár érdekében kíván meg a szabályozó, már bonyolultabb feladat. Egy közös jellemzőjük mindenképp van a jogszabályi kötelezettségekből származó vállalkozói teendőknek: elintézésük papírmunkával, utánjárással, információigénnyel és időráfordítással jár.

Míg a pincekönyvet maga a bortermelő vagy egy munkatársa vezeti, a cégbejegyzés feladatait többnyire ügyvéd végzi el. A havi/negyedéves/éves adóbevallási kötelezettségek teljesítésére a kisebb vállalkozások leginkább külső könyvelővel szerződnek, míg a nagyvállalatok házon belül, saját könyvelőt foglalkoztatva oldják ezt meg.

Bárki is végzi, ezeket a fenti teendőket nevezi a szakirodalom adminisztratív kötelezettségeknek, amelyek lehetnek egyszeriek (például adó- és engedélyszám kikérése, földhasználat bejelentése) vagy ismétlődők (például áfabevallás, borkísérő okmány kiállítása). Az adminisztratív kötelezettségek továbbá közvetlen (például az engedélyezéshez szükséges okmányok, igazolások díja és illetéke) és közvetett költségekkel járnak (így az

ezek elintézésére szánt idő, úgy mint a tájékozódás, információszerzés, a formanyomtatványok megtalálása, megértése, kitöltése, leadása stb.). Mint minden költségnek, ezeknek is lehetnek fix és változó komponensei, ilyen például a havi vagy negyedéves gyakorisággal beadandó bevallás fix (idő) költségeleme, a bevalló alapadatainak ismételt kitöltése, míg az változhat, hogy milyen tételeket kell elszámolni az adott időszakban. Összességében tehát minden ilyen adminisztratív kötelezettség költséggel jár, azonban kérdés, hogy valójában mit nevezhetünk ezek közül valóban tehernek.

A szakirodalom adminisztratív tehernek nevezi az adminisztratív feladatokból származó költségeknek a szokásos üzleti költségeken *(business as usual costs)* túli részét – azaz azt a részt, amely alól a mindennapi üzleti/termelői működés során az adott vállalkozás mentesülne, ha nem rónának rá a jogszabályok ilyen kötelezettségeket és/vagy ha az adott kötelezettségnek gyorsabban és egyszerűbben is meg tudnának felelni (Chittenden et al. 2002, SCM 2005).

Másképp fogalmazva: minden olyan kötelezően előírt információs/adminisztratív kötelezettség, amelyet nem indokol valamilyen közérdeken alapuló érv, az pluszköltségeket eredményez az újonnan belépő vagy a már működő vállalkozásoknál, hiszen az ilyen kötelezettségeknek való megfelelés időt és erőforrásokat igényel az adott vállalkozástól.

A MAGYAR VÁLLALKOZÁSOKAT ÉRINTŐ ADMINISZTRATÍV TERHEK MAGASAK, DE MENNYIRE ÉS LEGINKÁBB KINEK?

A magyar vállalkozásokat érintő adminisztratív terhek nagyságára vonatkozó első, egyébként nemzetközi becslés 2005-ben született. Egy korábbi vállalati szintű holland felmérés adatai alapján becsülték meg a bizonyos tagországok vállalkozásait érintő terheket. Magyarország esetében a hazai GDP 5,4–6,8%-a közé tették a terhek nagyságát (Kox 2005).

A nemzetközi (EU-, OECD-) ajánlásokat követő reprezentatív vállalati adatfelvétel Magyarországon először 2009-ben készült minisztériumi megbízásból. Ez végül egy nem teljes körű, reprezentatív vállalati mintán végzett felmérés lett, mégis fontos mérföldkő a hazai szakpolitikában, hiszen 19 területen térképezte fel és számszerűsítette a hazai vállalkozásokat érintő adminisztratív kötelezettségeket és adott ajánlásokat kormányzati és nem kormányzati szakértők bevonásával a hazai adminisztratív terhek csökkentése érdekében. Ez a hazai becslés szintén magasnak találta a magyar cégeket érintő adminisztratív költségeket (GDP 8–10%) és ezen belül is számottevőnek az adminisztratív terheket (4%, Deloitte 2009).

Bármelyik számítást is fogadjuk el, az adminisztratív terheknek a nemzeti jövedelemhez viszonyított aránya megközelíti Magyarország közoktatásra vagy egészségügyre szánt kiadásait (2013-ben 4,68% és 5,11%, lásd Adófelhasználás 1995–2013), és messze meghaladják az EU-s átlagot (3%, EC 2006).

A fentebb említett holland becslések kitértek az adminisztratív terhek ágazatok közötti és vállalatméret szerinti megoszlására is. Az akkori becslések szerint szinte minden egyes tagországban jellemző volt, hogy a terhek mintegy fele három ágazatban koncentrálódik (kereskedelem, közlekedés, szállítás és infokommunikáció, valamint egyéb üzleti szolgáltatások), és további két ágazat viselte a többi teher jelentős részét (lásd 10% feletti részaránnyal rendelkező feldolgozóipar, egészségügyi és szociális ellátás, Kox 2005).

A vállalatméret szerinti terhek aránytalanságát vizsgálta az Európai Bizottság, és számításaik szerint (szektorokat átfedően) míg egy nagyvállalat átlagosan egy alkalmazottra vetítve egy eurót költ egy átlagos információs/szabályozási kötelezettségnek való megfelelésre, egy közepes méretű vállalat négy, egy kisméretű vállalkozás pedig közel tíz eurót fordít ugyanerre (EC 2006). Megjegyzendő, hogy ezek az arányok igen közel esnek egyes korábbi nemzetközi felmérések eredményeihez.

A 2009. évi hazai vállalati felmérés adatai – mivel a vállalati mintában nem a teljes vállalati populációnak megfelelő arányban szerepelnek egyes ágazatok és mert bizonyos ágazatok almintája túl kicsi – nem nyújtanak segítséget annak megítélésében, hogy vajon indokolatlanul nagyobbak-e a terhek egyes szektorokban, azonban azt világosan mutatták, hogy egy magyar mikro-/kisvállalkozás átlagos leterheltsége fajlagosan mintegy 16-szor nagyobb volt egy hazai nagyvállalaténál (Reszkető–Váradi 2010). Ez az arány pedig felülmúlja az európai arányokat (1. táblázat).

1. TÁBLÁZAT • *Az adminisztratív terhek vállalatméret szerinti szóródása*

	Adminisztratív teher/fő/kötelezettség		
	Mikro-/kisvállalkozás	*Középvállalkozás*	*Nagyvállalat*
Uniós átlag (euró)	10	4	1
Magyarországi átlag (euró)*	32,86	4,78	1,97
Magyarországi átlag (forint)	8685	1255	521

*2006. évi átlag MNB-árfolyamon számolva

Forrás: hazai adatok – 2009. évi hazai vállalati felmérés (részletesen lásd Reszkető–Váradi 2010), EU-adatok – EC 2006

Ugyanezen felmérés adatai igazolták, hogy vállalatmérettől függetlenül az alábbi adminisztratív kötelezettségek teljesítése jelenti a legnagyobb leterhelést a hazai vállalkozások számára: a közhivatalok felé nyújtandó adatszolgáltatás (kiemelten a KSH-jelentések összeállítása), az adó- és járulékfizetéssel, valamint az engedélyezéssel kapcsolatos adminisztráció.

Amennyiben az érintettek, a vállalati szektor és/vagy üzleti szolgáltatók képviselői véleményére hagyatkozunk, akkor a fentieket megerősítő válaszokat kapunk. Igen, „aránytalanul sok időt" vesznek el az adóadminisztrációhoz és engedélyezéshez kötődő kötelezettségek, valamint általában véve irritálók a cégek számára előírt jelentéstételi, adatszolgáltatási feladatok. Kiváltképp azért, mert sok esetben ugyanazokat a céges adatokat kérik be egymással párhuzamosan különböző hatóságok, vagy éppen olyan adatokat, igazolásokat, amelyek egy másik állami hivatalnál elérhetők lennének számukra. Továbbá a legtöbb esetben nem világos a kért adatok további felhasználása és hasznosítása („értelmetlen adatolás"). Összességében úgy érzik, hogy a túlzott adminisztráció visszafogja a cégek termelői/szolgáltatói tevékenységét, ezek bővítésétől és fejlesztésétől vesz el időt, másrészről kiadásokkal jár, melyek megtakarítása akár új munkahelyeket is eredményezhetne (Szerb–Ulbert 2007, Reszkető–Váradi 2010).

A hazai vállalkozások rendszerint az adózási és járulékfizetési környezet kiszámíthatóságának hiányát említik a felmérésekben a legnagyobb problémaként. A vonatkozó szabályok ismétlődő, éven belüli többszöri változtatása jelentős alkalmazkodási idővel és ezáltal költségekkel jár. Megítélésük szerint az adminisztrációval töltött idő jelentősen csökkenthető lenne például azzal, ha az adóhivatal belső szervezettsége és hatékonysága javulna (*back office* fejlesztések), valamint ha megszűnne az elektronikus és papíralapú adminisztráció párhuzamos kötelezettsége (például a számlázásnál; Balás–Vékony 2009, GKI 2013, Reszkető–Váradi 2010).

Ugyancsak elterjedt üzleti vélemény, hogy az állami hatóságok/hivatalok hozzáállása sem segíti a gyors ügyintézést. A hivatalok még ha a határidőkön belül is, ám lassan reagálnak a nekik feltett kérdésekre. Nehezen értelmezhetők a tőlük kérdések nyomán kapott vagy más formában elérhető tájékoztatók. Általában véve hiányzik a bizalmi alapú, engedékeny hozzáállás az állami hivatalokból – így például nincs precedens arra, hogy bizonyos kötelezettségek első alkalommal való nem teljesítése, határidejének elmulasztása esetén először jóhiszemű felszólítást küldjenek az azonnali bírságolás helyett (Reszkető–Váradi 2010).

Arra, hogy miért fontos a valós és vélt terhek azonosítása, a terhek ágazat és vállalatméret szerinti eloszlásának vizsgálata, valamint hogyan járulhat ez hozzá a kapcsolódó kormányzati intézkedések eredményességéhez, hamarosan visszatérünk, most azonban dióhéjban kitérek arra, milyen hasznokkal jár az adminisztratív terhek csökkentése, vagy másképp fogalmazva: milyen károkat/költségeket keletkeztet az adminisztratív terhek nem csökkentése.

A TEHER (NEM) CSÖKKENTÉSÉNEK (ELMARADÓ) HASZNA

Számos közgazdasági megfontolás segít abban, hogy az üzleti környezet egyik elemének tekinthető adminisztratív kötelezettségek és a növekedést szolgáló versenyképesség, valamint a társadalmi jólét között egy sor összefüggést azonosítsunk.

Az üzleti vállalkozásokra vonatkozó szabályoknak való megfelelés költségei, ezen belül is az adminisztratív terheké közvetlen, ám elkerülhető költségként a társadalom erőforrásainak pazarlásával járnak. Egyrészről ezek a terhek visszafogják a vállalatok ösztönzését arra, hogy a legjobb befektetési, technológiai és innovációs döntést hozzák meg, hiszen elterelik a vállalati munkaórákat a nem termelői/befektetői tevékenység felé. A foglalkoztatáshoz kapcsolódó adminisztratív kötelezettségek arra hajthatják a vállalatokat, hogy ne vegyenek fel dolgozót és/vagy éppen géppel váltsák ki a munkáját olyan esetben is, amikor az adott adminisztrációs többletteher nélkül az alkalmazott felvétele lenne a profitmaximalizáló döntés (Arnold et al. 2008).

Az adminisztratív kötelezettségek költségesebbé teszik, megnehezítik és adott esetben akár el is lehetetleníthetik új versenytársak belépését egy-egy piacra, így mérsékelve a verseny hatékonyságnövelő, a piaci erőfölényt csökkentő hatását. Ez a megfontolás tükröződik abban is, hogy ismert nemzetközi versenyképességi indexekbe is beemelték a vállalatalapítás adminisztratív költségeit.

A piaci verseny akadályozásából fakadó magasabb árak beépülnek az adott szektor termékét, szolgáltatását inputként alkalmazó más ágazatok költségei közé. Így szektorokon átnyúlóan is kimutatható a versenyképesség-csökkentő hatás. Különösen igaz ez az összefüggés a külföldi piacokkal nem vagy csak jóval drágábban helyettesíthető ágazatokra (például nagykereskedelem, pénzügyi szolgáltatások, távközlés/kommunikáció). Az adminisztratív terhek lassíthatják, költségesebbé tehetik az erőforrások átcsoportosítását oda, ahol azok a legproduktívabban hasznosulhatnak, akár szektorok, akár a szektorokon belül vállalatok között. Végül, de nem utolsósorban, bizonyos állami előírások, kötelezettségek különbözőképpen hat(hat)nak a különböző ágazatokra, így torzíthatják a gazdaság szerkezetét.

Számos empirikus tanulmányban vizsgálták már ezeket a mikro-/vállalati és makro-/nemzetgazdasági szinten mérhető hatásokat. Ezek az elemzések egyhangúan jutnak arra a következtetésre, hogy a piaci szabályozás – kiemelten a belépést érintő szabályok – egyszerűsítése növeli a vállalkozások számát, a foglalkoztatási szintet és a termelékenységet, segíti a korrupció visszaszorítására irányuló kormányzati lépéseket, és mindezeken keresztül számottevő növekedési hatással járnak. Sajnos a hazai szakirodalomban nem folyt olyan vizsgálat, mely általános vagy akár csak szektorspecifikus szabályozási intézkedések, egyszerűsítő kormányzati lépések

hatásait mérte, becsülte volna meg, ám referenciaként álljon itt néhány példa – a teljesség igénye nélkül.

2005–2006 folyamán Portugáliában vezettek be egy nagyszabású kormányzati reformot, mely kifejezetten a vállalkozásalapítás egyszerűsítését és gyorsítását célozta. Főbb intézkedései között voltak a következők: a vállalkozások regisztrációjához szükséges idő radikális csökkentése egy órára, a cégalapítás közvetlen kiadásainak lefaragása, ún. egyablakos rendszer bevezetése, ahol a válallkozások minden ügyüket egyetlen kormányzati hivatali ponton intézhetik el. Becslések alapján az új rendszer bevezetése nyomán 17%-kal nőtt az új vállalkozások száma és 22%-kal a foglalkoztatás. Az „egyablakos" ügyintézési lehetőség megnövelte az egyének vállalkozási hajlandóságát, és a munkanélküliek számára is vonzó lehetőséget teremtett, növekedett az önfoglalkoztatók száma). Ezek a pozitív hatások leginkább a mikrovállalkozások (max. tíz főt foglalkoztató cégek) körében, valamint a mezőgazdaságban, az építőiparban és a kiskereskedelemben jelentkeztek (Branstetter et al. 2013). A portugálhoz hasonló, az egyszerűsítést célzó intézkedéseket vezettek be Mexikóban (2004–2007) és Oroszországban (2001–2004) is. Az egyablakos ügyintézés bevezetése, a cégbejegyzés és az engedélyezési eljárások gyorsítása mindkét esetben hasonlóan pozitív hatásokkal járt – nőtt az vállalkozások száma és a foglalkoztatás (Bruhn 2010, Kaplan et al. 2007, Yakovlev–Zhuravskaya 2007).

Fontos empirikus eredmény az is, hogy kimutatták: egy cégalapítást egyszerűsítő reform akkor vezet ténylegesen több új vállalkozáshoz, ha az ebből adódó költségmegtakarítás egyéni szinten elég nagy ahhoz, hogy az alapítás költségeit annak hasznainál alacsonyabb szintre vigye. Következésképp azok a reformok, amelyek kevesebb mint 40%-kal csökkentik a piaci belépés közvetlen költségeit, a belépéshez szükséges időráfordítást vagy a lefolytatandó eljárások számát, nem eredményeznek érdemi javulást. Ugyanígy ezeknek az intézkedéseknak az együttes végrehajtása a szinergikus hatások miatt hatékonyabb, mintha külön-külön vagy időben eltolva vezetnék be (Klapper–Love 2011).

Mindezek után adódik a kérdés, hogy ha ilyen világosan kimutathatók a hazai vállalkozásokat érintő adminisztratív terhek, valamint ennyire egyértelműek a csökkentés várható hasznai, akkor miért is nem ez az első dolga minden ciklusát kezdő kormányzatnak.

AZ ADMINISZTRATÍV TERHEK CSÖKKENTÉSÉNEK KIHÍVÁSAI, A SIKER TITKA

Az empirikus elemzések eredményei alapján kézenfekvőnek tűnik, hogy az újonnan induló, illetve a már működő vállalkozásokat sújtó adminisztratív terhek csökkentése hasznos célkitűzés. Nem véletlen, hogy a – kiváltképp az új vállalkozásokat érintő – szabályozási terhek csökkentése már az elmúlt évtized közepétől kezdve kiemelt prioritásként szerepel az Európai Unió versenyképességi és növekedési stratégiájában. A téma 2005 óta az EU napirendjének része, annak egy jól kommunikált, mondhatnánk „szexi" területe.

Tanulságos lehet tehát annak gyors áttekintése, hogy ideális esetben hogyan zajlottak le az ilyen kormányzati programok (jó gyakorlatok) és mely tényezők segítik a csökkentést célzó intézkedések eredményes végrehajtását, a pozitív hatások tartósságát (sikertényezők). A következőkben az adminisztratív teher csökkentésben előttünk járó országok tapasztalatai alapján tekintem át a kapcsolódó kihívásokat, azaz hogy mi kell ahhoz, hogy tényleg csökkenjen az idegtépő adminisztráció. Egyúttal igyekszem gyorsértékelést is adni az eddig megszületett hazai válaszokról.

Hiteles politikai, kormányzati elköteleződés

Az EU napirendjén való megjelenésével egy időben, már a 2000-es évek közepén hallottunk Magyarországon is a bürokráciacsökkentő kormányzati szándékról. A kapcsolódó kezdeményezések – 2005. évi Bürostop program, 2006-os deregulációs program, vagy a vállalkozások és a lakosság adminisztratív terheinek csökkentésére, valamint az eljárások egyszerűsítésére és gyorsítására irányuló kormányzati programról szóló 1058/2008. (IX. 9.) kormányhatározattal bevezetett 2008-as Üzletre Hangolva Program – azonban nem kaptak kellő és kitartó politikai figyelmet, így a végrehajtásuk nyomon követése és számonkérése is a közigazgatásra, azaz magukra a bürokratákra maradt. Ennek eredménye pedig kézenfekvő – nem találunk sem hivatalos, nyilvános kormányjelentést, sem érdemi kormányzati kommunikációt az előrehaladásról. A 2008. évet követő válságmenedzsment pedig nem erre a területre koncentrált.

A 2010. évi választásokon azonban újra kiemelt politikai figyelmet kapott az ügy. A Fidesz akkori választási programjában stratégiai fontosságú területként jelent meg a „bürokrácia okozta költségek megfelezése", 2011-ben pedig kiemelt kormányzati programok hivatkoztak az adminisztratív terhek csökkentésére (Szél Kálmán terv, Egyszerű Állam és Magyary Program). Legutóbb az új uniós programozási ciklus tervezésekor, majd elindulásakor lett a hazai fejlesztési célok egyike az adminisztratív terhek csökkentése (Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program 2014–2020, 1. prioritás).

Összességében az adminisztratív terhek csökkentése hol explicit kormányzati figyelmet és erőforrást kapott, hol halkan, csendben háttérbe szorult – annak függvényében, hogy a politikai szintű elköteleződés erősödött

vagy éppen enyhült. A kapcsolódó kormányzati intézkedések előrehaladása nehezen követhető (egyik fent említett programról sem jelent meg nyilvános kormányzati előrehaladási jelentés), és az elmúlt egy évtized politikai szereplői körében sem nyilvánvaló, hogy kinek volt tényleg szívügye ez a terület. Ugyanakkor a kormányzati erőfeszítések ellenére az üzleti szektor vélekedése az üzleti környezet minőségéről és a meglévő adminisztratív terhekről nem javult (HÉTFA 2010, GKI 2013).

Az adminisztratív terhek számszerűsítése, mérhető célszámok

Az adminisztratív terhek számszerűsített becslésére először európai országok tettek kísérleteket. Hollandia 2003-ban kezdeményezte az üzleti szektort terhelő adminisztratív kötelezettségek *ex post* (azaz visszamenőleges) felmérését, melynek eredményeképp kormányzati célul tűzték ki, hogy 2007-re 25%-kal csökkentik az üzleti szektort terhelő adminisztratív terheket az akkori GDP-arányos 3,5%-ról. Ez volt a vállalatok körében az első teljes körű felmérés az Európai Unióban, így iskolapéldaként is szolgál. Hollandiát Dánia követte 2004 áprilisában, ahol az ún. *baseline* felmérés eredménye a 2006. évi dán GDP-re vetített 2,1% lett, a nemzeti célkitűzés pedig ugyancsak 25%-os csökkentés. Mindkét kezdeményezés később sikerrel járt.

Az Egyesült Királyságban 2006-ban végeztek teljes körű vállalati felmérést. Ez azt mutatta, hogy a nemzeti össztermék 1,4%-ára tehető az adminisztratív terhek aránya, melyet a felmérést követő kormányzati döntés értelmében 2010-re 25%-kal céloztak meg csökkenteni – *nota bene,* szigorú menetrendet előírva a terhek mintegy 80%-áért felelős kormányzati intézmények számára.

Mind a három említett országban vállalati szintű, reprezentatív felmérést végeztek az adminisztratív terhek számszerűsítésére, és kisebb módosításokkal az élenjáró holland esetben kidolgozott ún. sztenderd költségmodellt *(standard cost model)* alkalmazták. Ez lett később az Európai Unió és az OECD számára is az irányadó módszertan.

Fontos megjegyezni, hogy a magyar vállalkozásokat érintő adminisztratív terhek mértékéről és természetéről kevés olyan hazai kutatás, elemzés áll rendelkezésünkre, mely az ágazatok és a vállalatméret szempontjából reprezentatív adatfelvételen alapul, a fentebbi módszereket alkalmazza és számszerűsíthető eredményekkel szolgál. Különösen fájó, hogy a piaci belépéshez köthető adminisztratív terhekre vonatkozóan nem készült felmérés.

Hazánkban 2009-ig kellett várni, hogy az élenjáró országokhoz hasonlóan megtudjuk, pontosan mik a vállalkozásokat érintő adminisztratív terhek és mekkorák is ezek. Ekkor készült egy, a nemzetközi ajánlásoknak

megfelelő módszerre támaszkodó felmérés – azóta is ez az első és utolsó ilyen jellegű adatforrás. Ez nehezen érthető, több okból is.

1. Ha valamit csökkenteni szeretnénk, akkor tudnunk kell, hogy honnan indulunk – ezért is használják gyakorta a kormányzati programokat megalapozó felmérésekre a kiinduló felmérés *(baseline measurement)* kifejezést. Fontos és hasznos volna, a csökkentést célzó minden egyes kormányzati program előtt lefuttatni egy adatfelvételt; ideálisan az üzleti szektort érintő adminisztratív kötelezettségek teljes körű felmérésére, de – a költségvetési források és az idő korlátozottsága miatt – legalább ezek egy (a kormányzati stratégia szempontjából kiemelt) részére. (Ilyen felméréseket készülhetnek ágazatokra, illetve tevékenységi területekre – például vállalatalapítás, engedélyeztetés, összeolvadás stb. – kihegyezve is.)
2. Ezek a vizsgálatok, valamint rendszeres ismétlésük az éppen hatályos jogszabályi kötelezettségek feltérképezésével, listázásával kezdődik és a törvényes megfelelés teljes időigényét méri fel – azaz nemcsak az adott időszakra vonatkozó tehercsökkentést célzó intézkedések eredményességét tudja kimutatni (például hogy a termékdíjbevallás három óra helyett egy óra alatt elvégezhető, vagy hogy 22 nap helyett 8 nap alatt engedélyezik két cég összeolvadását), hanem azt is, hogy a tervezett és végrehajtott (!) egyszerűsítések folytán a vizsgált cégeknél keletkezett-e időmegtakarítás, vagy az így megmaradt időt helyette más/új jogszabályi kötelezettségek teljesítésére kellett-e fordítani.
3. Végül fontos hangsúlyozni, hogy egy *baseline* felmérés az egyes adminisztratív kötelezettségek teljesítésének tényleges, vállalati szintű időráfordítását méri (azaz tételesen az egyes adminisztratív kötelezettségekre fordított időt), és nem a vállalkozók, könyvelők és egyéb piaci szereplők vélekedését minderről. Amennyiben az adatfelvétel az ágazat és a vállalatméret szempontjából reprezentatív módon készül, úgy megfelelően finom adatokkal szolgálhat a kormányzati intézkedések pontos célzásához is, ami különösen fontos lehet akkor, ha idő-, költségvetési vagy kapacitáskorlátok mellett kell eredményeket felmutatni.

A piaci vélekedések ismerete szükséges, de nem elégséges feltétele a tehercsökkentés eredményes végrehajtásnak, mert a piaci szereplőktől származó ilyen információk nem helyettesítik a tényleges adatokat, csak kiegészítik azokat. A folyamatban lévő és esetleges jövőbeni tehercsökkentési/egyszerűsítési tervek hitelességét, megalapozottságát növelné és nyomon követhetőségüket segítené egy következő hazai *baseline* felmérés elkészítése (ideális esetben mind ágazati, mind vállalatméret szerint reprezentatív, azaz a hazai vállalkozások összetételét e két szempontból tükröző mintán).

Kísérletezés, és kevés, ám kivitelezhető kormányzati prioritás

PILOTPROJEKTEK INDÍTÁSA, KÍSÉRLETEZÉS • Az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló első, kísérleti jellegű programok és kormányzati kezdeményezések szűkebb területekre koncentráltak (lásd piacra lépés, engedélyezés, munkaügyi szabályozás, adóadminisztráció), és csak idővel bővült a témában aktív kormányok horizontja, kiterjesztve az intézkedések körét más területekre és/vagy több ágazatra. Ma már igen sokrétű országstratégiákra és kisebb-nagyobb mértékben eltérő súlyú kormányzati prioritásokra lelhetünk nemzetközi kitekintésben (OECD 2009 és OECD 2010).

Az azonban jellemző, hogy az élenjáró országok mindegyikében kicsi, egy-egy ágazatra vagy területre irányuló (például engedélyeztetés, adóadminisztráció, piacra lépés), kísérleti jellegű projektek vezették fel a tehercsökkentést célzó kormányprogramokat. A pilotok tapasztalatai alapján fontos volt, hogy később olyan intézkedéseket tervezzenek, amelyek végrehajtására kellő forrás és kapacitás áll rendelkezésre (BI 2009).

Például a brit adóhivatal és a pénzügyi piacok állami felügyeletének saját hatáskörben végrehajtott felmérései adták a kiindulópontot az Egyesült Királyságban 2006-ban az első körben foganatosított, a brit GDP 0,45%-át kitevő, az adóadminisztrációhoz köthető terhek csökkentéséhez. A projekt szűk fókusza és szerény ambíciója tette lehetővé, hogy a végrehajtás során jelentkező problémákat gyorsan orvosolni tudják, valamint ezek tanulságait érvényesítsék a rákövetkező ciklusban, a minisztériumok és állami hatóságok szélesebb körét bevonó program lebonyolításakor (BRE 2006). A kísérleti jelleggel indított kormányzati projektek fő érdeme, hogy méretüknél fogva nagyobb politikai kockázat nélkül lehetőséget adnak a tanulásra a kormányzati szervek számára akkor is, ha egyes intézkedések végrehajtása nem a tervek szerint alakul.

A CÉLCSOPORTOK AZONOSÍTÁSA, „TESTRE SZABOTT" INTÉZKEDÉSEK • Azon túl, hogy a hazai vállalkozások erőforrásait egységesen az adóadminisztráció, az engedélyeztetés, valamint a kötelező hatósági adatszolgáltatás kötik le leginkább, a tervezett intézkedések szűrését és priorizálását segítheti annak figyelembevétele, hogy vállalatmérettől függően milyen adminisztratív kötelezettségek jelentenek terhet az egyes vállalkozástípusok számára. A 2009-es adatfelvétel alapján jól látszik, hogy abban az évben a kis- és középvállalkozások esetében a munkáltatói jogkörre előírt, az állami támogatások felhasználásával kapcsolatos kötelezettségek teljesítése, a cégautóhoz kötődő adminisztráció, valamint az iratmegőrzésre és -sokszorosításra vonatkozó előírások jelentettek számottevő terheket. A nagyvállalatok esetében jóval inkább a határokon átnyúló működéshez kötődő kötelezettségek teljesítése, valamint a jogszabályi környezet változásainak nyomon követése vont el jelentős erőforrásokat. Vállalati vezetőkkel és képviselőkkel folytatott interjús hazai vizsgálatok tanulsága is az, hogy részben eltérő, mit tartanak a kis-/középvállalatok, illetve a nagyvállalatok „irritáló" szabályozási elemnek (Balás–Vékony 2009, Reszkető–Váradi 2010).

Sajnos a terhek ágazati szintű eloszlását nem ismerjük, így ezzel kapcsolatban fontos lenne olyan vállalati adatfelvétel elvégzése, amely megfelelően reprezentatív mintán alapul. Az eddigi kormányzati programok egyike sem követett vállalatméret szerinti differenciálást, pedig mind a konzultációk, mind a kormányzati kommunikáció során segítséget nyújtana a tervezett intézkedések fő célcsoportok szerinti megkülönböztetése.

AKI SOKAT MARKOL, KEVESET FOG • Az adminisztratív terhek jó és rossz gyakorlatait vizsgáló elemzések külön kiemelik, mennyire fontos a kevés, ám kivitelezhető kormányzati prioritás kiválasztása, és ehhez kapcsolódóan a már rövid távon eredményt ígérő újítások elindítása – így például az egyablakos ügyintézés bevezetése, az elektronikus megoldások és a közérthető tájékoztatás *(plain language)* előnyben részesítése, valamint az állami hatóságok és hivatalok közötti adat- és információcsere erősítése *(„once only" registration)*, azaz annak támogatása, hogy ne kérhessen el állami hatóság olyan adatot, igazolást, kimutatást a vállalkozásoktól, mely adat és információ egy másik állami hatóság rendelkezésére áll (OECD 2010).

Egyrészt az eddig ismert hazai kormányzati programok közül egyik sem nevezett meg öt prioritásterületnél és belátható számú (20–30 intézkedésnél) kevesebbet. Például a 2011. évi Egyszerű Állam program tíz prioritási területen 114 intézkedést irányzott elő kétéves végrehajtási periódusra, és végül a tervezett intézkedések egy részét el is halasztották és/vagy módosították már 2012-ben. Az intézkedések nagy száma, a végrehajtás elhúzódása pedig kételyeket ébresztett a kormányzat elköteleződése iránt és végül kétségessé tette a piaci szereplők számára a program végrehajtását is.

Másrészt a garantáltan sikerintézkedések terén felemás a kép: jóllehet az egyablakos ügyintézés ígéretesen fejlődik a kormányablakok rohamléptékű fejlesztése nyomán, relatíve még mindig elmarad az elektronikusan indítható és lezárható ügyek száma más régióbeli ország mutatóihoz viszonyítva. Hiába lépett hatályba az állami hivatalok, hatóságok közötti adatcserét és -kikérést szorgalmazó szabályozás, ennek kikényszerítése és ellenőrzése gyenge. A hatósági levelek és tájékoztatók közérthetősége pedig cseppet sem javult, és néhány állami szervezet kivételével (lásd például az Országos Bírósági Hivatal ez irányú kísérleti projektje) kivételével nem is látszik, hogy erre bárki is figyelmet fordítana.

Kiszámítható és átlátható végrehajtás, szakmai és társadalmi konzultáció

EGYÉRTELMŰ FELELŐSÖK, BETARTOTT HATÁRIDŐK, ERŐS KÖZPONTI KOORDINÁCIÓ • A fejlett országok körében elkezdett és eredményesen végrehajtott kormányzati programok esetében világos volt minden szereplő számára, hogy az egyes tervezett intézkedésekért ki a felelős a kormányzaton belül (minisztérium/hatóság) és pontosan milyen határidővel. A világos és elszámoltatható végrehajtási keretek, az erős központi koordináció (például a brit esetben a miniszterelnöki hivatalban felállított speciális egység, a *Better Regulation Executive*) szerepét könnyű alábecsülni, ám kivétel nélkül fontos szerepet játszottak az eredményes végrehajtásban (BI 2009). Ne feledjük, hogy az adminisztratív terhek csökkentése szinte kivétel nélkül a megszokott hivatali/hatósági gyakorlat módosításával, átalakításával jár – azaz a *status quo* megbontásáról szól, amit könnyű eltusolni és halogatni, amennyiben nincs, aki azt a kormányzaton belül kellő fegyelmezettséggel és (szak)politikai súllyal számon ne kérje.

SZÉLES KÖRŰ KONZULTÁCIÓ ÉS RENDSZERES KOMMUNIKÁCIÓ • A tervezett intézkedések széles körű civil és szakmai konzultációja, a kapcsolódó felmérések eredményeinek nyilvánosságra hozatala a nagyközönség számára, az alkalmazott módszerek ismertetése (háttéranyagok publikálása), valamint előrehaladási jelentések nyilvános közzététele mind nélkülözhetetlen eleme a kiszámítható és átlátható végrehajtásnak.

E tekintetben örvendetes, hogy egyfajta tanulási folyamat figyelhető meg Magyarországon. Míg a 2010 előtti programok kormányzati dokumentumai nem tartalmaztak információt az egyes intézkedések ütemezéséről, határidejéről, felelőseiről, 2010 után ezek már megjelennek a kormányzati forrásokban. Mindegyik eddigi kormányzati kezdeményezésnél különös figyelmet fordítottak a szakmai, érdekvédelmi szervezetekkel való egyeztetésre (már az intézkedések kidolgozása során). 2011-ben egy vegyes, piaci-kormányzati összetételű munkacsoportot is felállítottak (Adminisztrációcsökkentő Munkacsoport), mely értékelte és szűrte a konzultáció során kapott észrevételeket és javaslatokat. E nyitottság és konzultatív hozzáállás szépséghibája, hogy a programok előrehaladásáról, az elért eredményekről eddig egyik kormányzati ciklusban sem tettek közzé részletes, nyilvánosan elérhető hivatalos jelentést, a számszerűsített eredményeket alátámasztó háttérelemzést, holott ezek publikálása a kormányzati célok elérésének kommunikációját és az eredmények hitelességét is erősítette volna.

Összhangban az átfogóbb gazdaságpolitikai irányokkal

EGYET ELŐRE, KETTŐT HÁTRA • Gyakori hiba, hogy míg konkrét tehercsökkentési intézkedések végrehajtására koncentrál a kormányzat egyik fele – akár sikeresen is –, egyéb gazdaságpolitikai célokat követve időközben olyan intézkedések is születnek a kormányzat más bugyraiban, amelyek nem enyhítik, hanem éppen növelik az adminisztratív kötelezettségeket és/vagy ellenébe hatnak a kormány észszerűsítési és tehercsökkentési szándékának. Erre találunk bőven példát itthon is, közülük szemléltetésként kettő: 1. Jóllehet a megyénként nyilvántartott illetékszámlákból egy központi illetékszámlát hoztak létre 2013-ra, időközben szaporodtak viszont az adószámlák, és 2013-ban már 73 különféle adószámla volt alkalmazásban. 2. Miközben a cégalapítás gyorsítását és egyszerűsítését ígérte a 2011. évi kormányprogram és ennek megfelelően rövidültek is például az engedélyezési eljárások, az Egyszerű Állam programján kívüli intézkedésként 2012-megemelték a cégbejegyzési illetékeket és kötelező lett a kamarai regisztráció (egységesen ötezer forint).

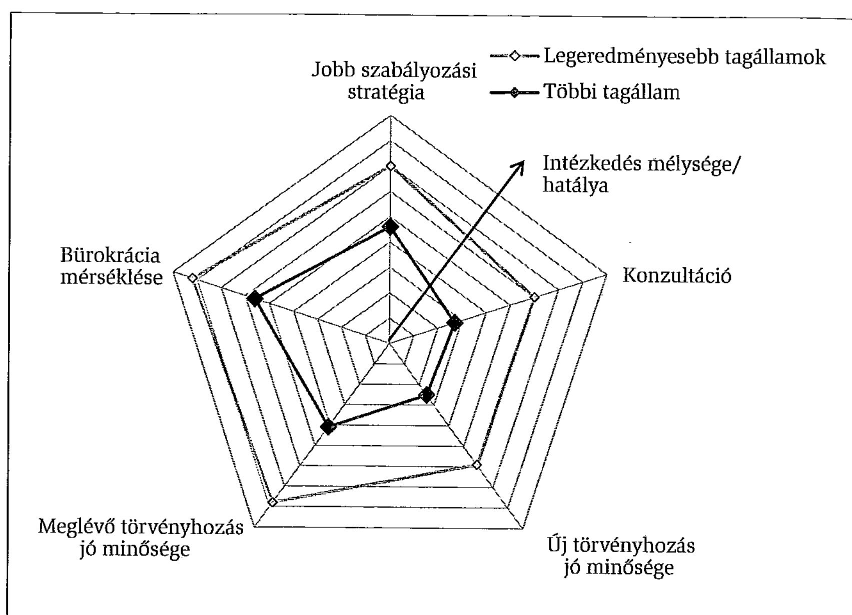
MÁS A VALÓSÁG, MINT A VÉLEKEDÉS • Hazai vállalati interjúk során sokszor hallani, hogy a különböző állami hivatalok által kért céges adatok begyűjtése, a közbeszerzési/állami vagy egyéb pályázati dokumentumok összeállítása, sokszorosítása túl sok időt vesz igénybe, „irritáló" ezekkel ilyen mértékben foglalkozni, mondják, ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a tényleges időráfordítást mérő adatok ezt nem támasztják alá (DELOITTE 2009, CSITE–MAJOR 2010, RESZKETŐ–VÁRADI 2010).

Ideális esetben egy jól célzott kormányzati beavatkozás mérlegeli, hogy milyen arányban lő a valós és a vélt (azaz a piaci vélekedések szerint irritáló, ám az adatok alapján nem igazolható) terhek csökkentésére. Fontos, hogy ezekről megfelelő indoklással és időben kommunikáljon a program végrehajtásáért felelős politikus vagy ezzel megbízott miniszter, kormányzati tisztségviselő. Ez az eljárás triviálisnak tűnik, ám ritkán megfigyelhető jelenség a hazai közegben.

Kapcsolódás átfogó szabályozási/közigazgatási reformhoz, kiszámíthatóság

Nemzetközi tapasztalatok alapján a tehercsökkentést célzó kezdeményezések tartós sikere és eredményessége szorosan összefügg azzal, hogy a vonatkozó intézkedések nem egy egyszeri kormányzati program/intézkedési terv részeként valósultak meg, hanem kapcsolódtak, illeszkedtek a közigazgatás hatékonyságát és/vagy a jogszabályalkotás minőségének javítását célzó átfogó kormányzati stratégiához, programokhoz.

Ma már látszik, hogy azok az országok tudták az adminisztratív terheket érdemben és tartósan csökkenteni, ahol ezeken a területeken egyszerre, egymásra építve és összehangoltan tettek erőfeszítéseket. Ahogy az 1. ábrán jól látható, az egyes reformelemek mentén igen markáns különbségek figyelhetők meg az élenjáró és az e területen „megfontoltan haladó" tagországok között. A már meglévő és az új jogszabályanyagok átvilágítása, egyszerűsítése és minőségének javítása, valamint a kormányzati konzultációs/partnerségi megoldások terén mutatkozik meg legjobban az eltérő sebesség. Ahol ezekre a területekre is jobban figyeltek, ezeken is előlépéseket értek el, ott eredményesebbek voltak az adminisztratív terhek csökkentésében is.



1. ÁBRA • *A jobb szabályozás, minőségi jogalkotás térnyerése az Európai Unióban*
Forrás: EC 2009

Ez az átfogó megközelítés magában foglalja az alábbi elemeket (OECD 2009):

- A meglévő jogszabályanyag átvilágítása és egyszerűsítése, az új jogszabályok megfelelő előzetes (hatás)vizsgálata, azaz általában véve olyan jogszabályalkotási eszközök használata, melyekkel előzetesen és utólag is mérhető, így figyelembe vehető az adott szabályozás várt/vélt és valós hatása.
- A kormányzati intézmények működésének fejlesztése, azaz a kormányzaton belüli koordináció javítása, a belső eljárások egyszerűsítése és összehangolása, valamint következetes szervezetfejlesztés (szorosan beleértve a szervezeteken belüli elemzési, hatásvizsgálati készségek és kompetenciák erősítését is).
- A kormányzási technikák megújítása, kiemelten a társadalmi/szakmai konzultációk és partnerség beépítése a kormányzati döntéshozatalba és végrehajtásba. A konzultáció és a partnerség alatt pedig a konstruktív párbeszédet és a nem kormányzati szereplők véleményének és érveinek pontos feltérképezését, értékelését és érvényesítését kell érteni.

Magyarországon hiányzott egy ilyen átfogó megközelítés és stratégia az első három tehercsökkentési program idején (2005, 2008, 2011). Fontos és üdvözítő fejlemény, hogy a legújabb kezdeményezések már a közigazgatás megújítását és hatékonyságának javítását fő célként kitűző operatív program részeként kerültek kidolgozásra (Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program 1. prioritás: Az adminisztratív terhek csökkentése). Mivel a legújabb intézkedéseket 2016-ban kezdték meg, és nyilvános monitoringinformációk még nem érhetők el, csak remélhető, hogy a végrehajtás során is figyelemmel lesznek az intézkedések közötti szinergikus/átfolyó hatásokra.

Ugyanakkor nem egyértelmű, mennyire számíthatunk arra, hogy a kormányzat érdemben nekilát a már meglévő jogszabályanyag átvilágításához és egyszerűsítéséhez és hogy javít-e a jogalkotás folyamatán, azaz csiszolni tudja-e a jövőbeni jogszabályok minőségét. Jóllehet a jogalkotási törvény megfelelően szabályozza az előzetes hatásvizsgálatok és a társadalmi/szakmai konzultáció szerepét és menetét, a mindennapi kormányzati gyakorlat többnyire nélkülözi ezeket a jó gyakorlatokat vagy csak formailag felel meg ezeknek (CRCB 2015, OECD 2015).

2011 és 2013 között megduplázódott az egy évben elfogadott és hatályba lépett törvények száma, példa nélküli a képviselői indítvány nyomán elfogadott új jogszabályok aránya, és csak nagyon kevés esetben volt lehetőségük nem kormányzati szereplőknek érdemben reflektálni, véleményt nyilvánítani és befolyásolni az új jogszabályok célját és tartalmát, miközben a konzultációs idő is szűkült (4–8 munkanapra). A központi kormányzati honlap 2011–2014 közötti tartalomvizsgálata azt mutatja, hogy a minisztériumok által benyújtott törvényjavaslatok közel fele esetében érhető el online a teljes jogszabály-előkészítési csomag, és egyikük sem tartalmazza az előzetes hatásvizsgálatok háttéranyagait (elemzések, adatbázisok vagy legalább ezek hivatkozásai, leírás a becslési módszerekről), többnyire csak pár oldalas, részleteket és adatokat nélkülöző összefoglalókat tettek közzé. Hasonlóképp elenyésző, 22 esetben olvasható összefoglaló a szakmai konzultációk keretében kapott és kezelt észrevételekről, javaslatokról (CRCB 2015). Tehát hiába létezik elvileg már 2012 óta az a szabály, hogy nem

lehet olyan kormány-előterjesztést benyújtani, amely nem tartalmaz hatásvizsgálatot arról, hogyan hat a tervezett kormányzati intézkedés a vállalkozói adminisztratív terhekre, ha születtek is ilyen céllal hatásvizsgálatok, azok nem nyilvánosak.

Összességében pozitív fejlemény, hogy az adminisztratív terhek csökkentését célzó intézkedések beépültek egy átfogóbb közigazgatás-fejlesztési stratégiába. Ugyanakkor az elmúlt időszakban a hazai szabályozási környezetet nagyfokú bizonytalanság jellemezte és jellemzi. A jogalkotás minősége nem javult érdemben, az ágazati szabályozások nem kiszámítható módon alakulnak (egy aktuális példára utalva lásd a kereskedelmi törvény legfrissebb tervezett módosításait), a szakmai/ágazati szereplőkkel való párbeszéd pedig esetleges vagy hiányzó eleme a hazai szakpolitika-alkotásnak. Mindez együtt pedig hozzájárult a piaci befektetések mérséklődéséhez és tovább rontja a potenciális piaci befektetők várakozásait.

Ezeket a problémákat csak részben és esetlegesen kompenzálja az a kormányzati kezdeményezés, melyet 2012-ben vezettek be, elsősorban a nemzetközi vállalatok hazai leányvállalatait célozva meg vele (TI 2015). Az ún. stratégiai partnerségi megállapodások a kormány és az üzleti szektor közötti kapcsolat menedzselésének egyik sajátos és meghatározó eszköze lett az utóbbi években. Miközben ezek a megállapodások jogi szempontból nem kikényszeríthetők, a kormányzati várakozások szerint élénkítik a hazai beruházásokat és erősítik a kormány és a piaci szereplők közötti bizalmi kapcsolatot – legalábbis többnyire ilyen célokat rögzítenek a kormányzati honlapon elérhető és letölthető megállapodások szövegei. Eddig 82 megállapodás született, de sajnos ezek számszerűsíthető eredményeiről és hatásairól nem készült még semmilyen (nyilvános) értékelés. Vállalati és kormányzati szereplőkkel folytatott interjúk alapján annyi pozitív hozadéka volt ennek az eszköznek, hogy az érintett vállalatok és a minisztériumi szint között rendszeressé tette a párbeszédet, azaz esélyt teremtett a konzultációra (TI 2015, Gyöngyösi 2016).

ÖSSZEGZÉS

Mind a tényadatok, mind az érintettek véleménye alapján elmondható, hogy a magyar kormányzati működés, a hatósági/szabályozói kultúra túl sok adminisztratív kötelezettségeket ró az üzleti vállalkozásokra. Miközben a terhek hazai ágazati eloszlásáról keveset tudunk, a nemzetközi kimutatásokhoz hasonlóan itthon is a kisebb vállalkozások működését terhelik relatíve jobban a felesleges adminisztratív kötelezettségek.

Meglévő, ám feleslegesnek ítélt jogszabályi előírások kivezetése, a meghatározó hatósági gyakorlat átalakítása, a különböző állami hatóságok közötti együttműködés erősítése időt és kitartást igénylő kormányzati feladat. Hazai és nemzetközi tapasztalatok szerint is az egyszerűsítés – bonyolult.

Egyrészről az adminisztratív terhek számszerűsítése és mérése szükséges, de nem elégséges lépés a várt pozitív növekedési, foglalkoztatási és termelékenységi hatások megjelenéséhez. A sikeres kormányzati lépések e téren világos prioritásokat és sok időt igényelnek, valamint számos kormányzati és nem kormányzati szereplő egyetértését, és még akkor is kérdéses, hogy biztosított-e a kormányzati türelem és energia a következetes, mondhatjuk azt is, „sziszifuszi" végrehajtáshoz. A várt pozitív hatások tartóssága pedig annak is függvénye, hogy az adminisztratív terhek csökkentését célzó kormányzati intézkedések, programok (akciótervek) integrálódnak-e, becsatolódnak-e egy tágabb, a kormányzati működés egészét átható, a kormányzati hatékonyságot javító átalakításba. Ezeket a előfeltételeket csak részben vagy csak ideiglenesen garantálták a magyar kormányok elmúlt bő egy évtizedben tett eddigi erőfeszítései. Így a tehercsökkentést célzó kormányzati szándékok és kommunikáció ide vagy oda, érthető, hogy miért nem csökkentek sem a hazai vállalkozói réteg vélekedése szerint, sem adatokban kimutathatóan az adminisztratív terhek, pedig a recept jóllehet nem egyszerű, mégsem ismeretlen.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

Adófelhasználás 1995–2013
Mire költik az adóforintjainkat?, 2013, *amipenzunk.hu* = goo.gl/KoDOQo

Arnold et al. 2008 — Jens Arnold et al.: *Regulation, Allocative Efficiency and Productivity in OECD Countries*, Párizs, OECD Publishing, 2008.

Balás–Vékony 2009 — Balás Gábor – Vékony András Benjámin: Az adórendszer hatása a vállalkozás szabadságára. Egy lepapírozott adórendszer költségei, *Közjó és Kapilatizmus Intézet Műhelytanulmány 16.*, Budapest, 2009. április, *hetfa.hu* = goo.gl/Z6jEyh

BI 2009 — Szakértői háttéranyag a poszt-lisszaboni stratégia magyar álláspontjának megalapozásához. Fókuszban: üzleti környezet, Budapest Intézet, 2009, *budapestinstitute.eu* = goo.gl/CaecHu

Branstetter et al. 2013 — Lee Branstetter et al.: Do Entry Regulations Deter Entrepreneurship and Job Creation? Evidence from Recent Reforms in Portugal, *The Economic Journal*, 2014, 805–832.

BRE 2006 — *Better Regulation Executive* 2006, *Administrative Burdens – routes to Reduction*, Cabinet Office, 2006 szeptember.

Bruhn 2010 — Miriam Bruhn: License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico, *Review of Economics and Statistics*, 2010, 382–386.

CHITTENDEN 2002 Francis CHITTENDEN et al.: Regulatory Burdens of Small Business: A Literature Review, *SBS Research Directorate*, 2002.

CRCB 2015 *Impact Assessments, Public Consultation and Legislation in Hungary 2011–2014*, Corruption Research Center Budapest, 2015, *crcb.eu* = goo.gl/YdC24R

CSITE–MAJOR 2010 CSITE András – MAJOR Klára: *Az állam és a vállalkozások kapcsolatának néhány jellegzetessége Magyarországon. Háttértanulmány*, HÉTFA Kutatóintézet, 2010, *hetfa.hu* = goo.gl/oMGhcg

DELOITTE 2009 *Áttekintő vizsgálat az államigazgatási szabályozásból fakadó vállalkozói adminisztratív terhek teljes köréről, illetve egyes fókuszterületekkel kapcsolatosan részletes felmérések elkészítése. Zárótanulmány*, Deloitte, 2009.

EC 2009 Implementation Report Policies Annex, COM(2009) 34/2.

GKI 2013 *Hogyan csökkent, ami nőtt? 2010 óta jelentősen nőttek a cégek adminisztrációs terhei*, GKI Gazdaságkutató Zrt., 2013, *gki.hu* = goo.gl/yosxSD

GYÖNGYÖSI 2016 GYÖNGYÖSI Balázs: Mi a haszna a stratégiai partnerségnek?, *Magyar Nemzet online*, 2016. április 4., *mno.hu* = goo.gl/uUwBct

HÉTFA 2010 *Az adminisztratív terhek Magyarországon*, HÉTFA Kutatóintézet, 2010, *hetfa.hu* = goo.gl/3jY5Hg

JÁSDI 2009 JÁSDI István: Mi van még egy üveg magyar borban?, *Index*, 2009.október 8., *index.hu* = goo.gl/7Hfzig

KAPLAN et al. 2007 David S. KAPLAN: Entry Regulation and Business Start-ups: Evidence from Mexico, World Bank Policy Research Working Paper, 2007 June, *papers.ssrn.com* = goo.gl/UH8jId

KLAPPER–LOVE 2011 Leora F. KLAPPER – Inessa LOVE: *The Impact of Business Environment Reforms on New Firm Registration*, Washington, World Bank, 2011, *papers.ssrn.com* = goo.gl/QC99kq

KOX 2005 Henk L. M. KOX: *Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2005, 1–19, *cpb.nl* = goo.gl/vvMunj

OECD 2009 *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*, OECD, 2009, *oecd.org* = goo.gl/k5i7at

OECD 2010 *Better Regulation in Europe: An Assessment of Regulatory Capacity in 15 Member States of the European Union. Country Series*, OECD, 2010, *oecd.org* = goo.gl/T3bC77

OECD 2015 *Regulatory Policy Outlook 2015. Country Profile Hungary*, OECD, 2015, *oecd.org* = goo.gl/XirUXg

RESZKETŐ–VÁRADI 2010 RESZKETŐ Petra – VÁRADI Balázs: *Vállalkozásokat érintő adminisztratív terhek versenypolitikai következményei*, Budapest Intézet, 2010, *gvh.hu* = goo.gl/MZnrso

SCM 2005 *International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burden for businesses*, SCM Network, 2005, *oecd.org* = goo.gl/sJmN2q

SZERB–ULBERT 2007 SZERB László – ULBERT József: *Vállalkozásbarát adórendszer. A mikro- és kisvállalkozások adózással kapcsolatos adminisztratív terhelésének felmérése és az adminisztratív terhelések csökkentésére szolgáló javaslatok kidolgozása*, Pécsi Tudományegyetem, 2007, *adko.hu* = goo.gl/gS54wV

TI 2015 *A vállalatok és a kormány közötti stratégiai megállapodások Magyarországon*,Transparency International, 2015, *transparency.hu* = goo.gl/HcQYek

YAKOVLEV–ZHURAVSKAYA 2007 Evgeny YAKOVLEV – Ekaterina ZHURAVSKAYA: Deregulation of Business, *CEPR Discussion Paper* 6610, 2007, *researchgate.net* = goo.gl/HMTXfo

Scharle Ágota

„VALAMI VAN, DE NEM AZ IGAZI"

Hogyan lesz versenyképes és befogadó a magyar munkapiac?

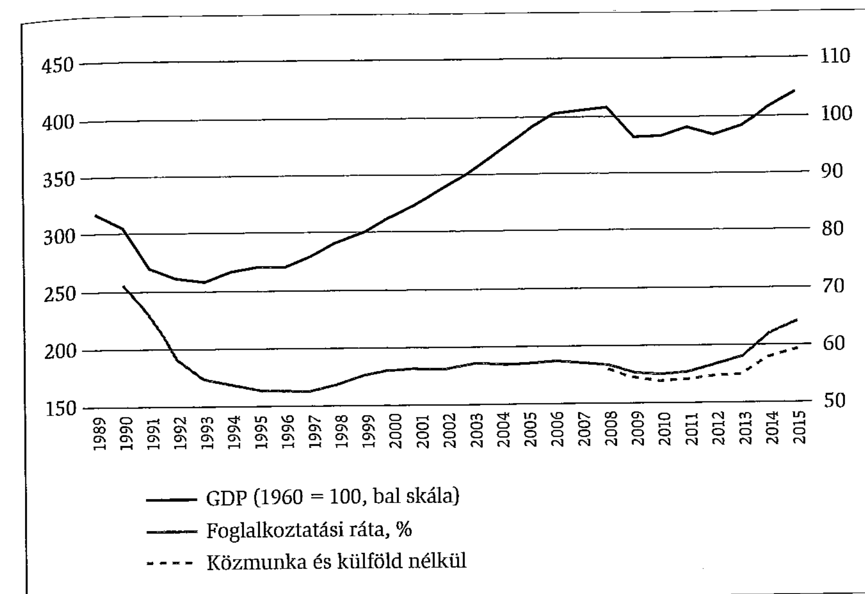
A rendszerváltás előtti foglalkoztatási szint megközelítése nem csak kádárista nosztalgia: a fejlett jóléti állam működtetésének is előfeltétele, hogy a munkaképes népesség minél nagyobb arányban dolgozzon és adóbefizetésével hozzájáruljon az állami kiadások finanszírozásához. A munkahely a társadalmi befogadás egyik legfőbb színtere is; ez is amellett szól, hogy minden munkaképes polgár dolgozhasson, és senkit ne érjen hátrány a munka piacán sem neme, bőrszíne vagy egészségi állapota miatt.

Bár a foglalkoztatás az elmúlt néhány évben látványos és örvendetes növekedésnek indult Magyarországon, a munkavállalók képzettsége és kompetenciái (ez az alkalmazkodóképesség és így a versenyképesség egyik fő meghatározója) tekintetében a korábbi javuló tendenciák lelassultak, és közvetett jelek alapján úgy tűnik, a munkapiaci diszkrimináció sem csökkent érdemben.

Mielőtt mérlegre tennénk a második és a harmadik Orbán-kormány foglalkoztatáspolitikáját, az első fejezet röviden bemutatja a magyar munkapiac alapvető szerkezeti problémáját és az előző kormányok megoldási kísérleteit (Bartha–Fazekas–Scharle 2012 alapján). A fejezet utolsó pontja röviden felvázolja a hatékony foglalkoztatáspolitika kiépítésének legfontosabb lépéseit.

MEGOLD-E MINDENT A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS?

A gazdasági növekedés általában együtt jár a foglalkoztatás bővülésével, hiszen a növekvő termelés több munkaerőt is igényel. Az összefüggés szorossága azonban függ a termelési, szolgáltatási technológia alakulásától, a munkapiaci intézményektől és a munkakínálat rugalmasságától is. (A munkakínálat a munkát vállalók – dolgozók és munkanélküliek – teljes létszáma. Ennek rugalmasságán a közgazdaságtan azt érti, hogy a létszám vagy a munkaidő milyen mértékben reagál a bérek változására.) Kedvezőtlen kö-



1. ÁBRA • *A GDP és a foglalkoztatási ráta alakulása, 1989–2015*
Forrás: KSH STADAT

rülmények között – ahogy Magyarországon történt – a gazdaság többéves erőteljes növekedése sem hoz érdemi emelkedést a foglalkoztatásban. Ezt illusztrálja az 1. ábra: az 1999 és 2006 közötti időszakban egyenletes GDP növekedés mellett is stagnált a foglalkoztatás.

Az alacsony foglalkoztatás két területen is súlyos problémákat okoz, és végül a gazdaságra is visszahat. Egyrészt a nem dolgozó népességnek kifizetett jóléti ellátások – idetartoznak a biztosítási alapú ellátások (gyed, rokkantsági és öregségi nyugdíj, álláskeresési járadék) és a rászorultság alapúak is (gyes, szociális segély) – megterhelik az államkasszát, amit adóemeléssel (vagy más kiadások csökkentésével) kell ellensúlyozni, ez pedig fékezi a gazdasági növekedést. Másrészt a munkapiacról tartósan kiszorulók elszegényednek, és ha ez tömeges méreteket ölt, az kirekesztést és társadalmi feszültségeket szül. A társadalmi kohézió gyengülését a közbizalom és az együttműködési készség apadása kíséri, ez pedig a politika és gazdaság alapvető normáit és intézményeit, így a jogbiztonságot és a kormányzás hatékonyságát is meggyengíti, ami végül a gazdasági növekedés lassulásához vezet (Easterly et al. 2006).

MIÉRT STAGNÁLT 1999 ÉS 2008 KÖZÖTT A FOGLALKOZTATÁS?

Az Európai Unióhoz csatlakozott posztszocialista országokban egészen a 2008-as válságig gyors ütemben javultak a foglalkoztatási mutatók (a visegrádi országok foglalkoztatáspolitikájáról lásd még SCHARLE szerk. 2014). Magyarországon a termelés lassuló, de folyamatos növekedése mellett a 15–64 éves népesség foglalkoztatási rátája 1997 és 2007 között alig 5 százalékponttal emelkedett az 1997. évi 52,4-ről 57,3%-ra (1. ábra). A közkeletű vélekedés szerint a helyzet nem volt ennyire rossz, mert a feketén dolgozók népes táborát nem mutatja ki a hivatalos statisztika. Az informális gazdaságra vonatkozó kutatások szerint azonban a feketemunkások nagy többsége benne van a KSH munkaerőfelvételében mért foglalkoztatotti létszámban, azaz a fenti adatokon belül, és nem azokon felül van (SEMJÉN–TÓTH szerk. 2009).

Az emelkedés jelentős részben 1997 és 2000 között következett be. A tíz év alatt megfigyelt teljes növekedés több mint 70%-a a munkaerő összetételének változásával függött össze, míg az egyes korcsoportokon, illetve iskolázottsági szinteken *belül* alig történt változás a foglalkoztatási arányokban (SCHARLE 2008, 257). Ez arra utal, hogy a szerény növekedés is elsősorban az iskolázottsági szint emelkedésének, nem pedig az élénkülő keresletnek volt köszönhető. A munkapiac szerkezeti problémáira utal a foglalkoztatási esélyek nagymértékű szórása is. A diplomások és az ország nyugati felén élők az átlagosnál nagyobb, míg a legidősebb és a legfiatalabb munkavállalók, a szülőképes korú nők, a képzetlenek és az északi régiókban lakók az átlagosnál jóval kisebb arányban dolgoznak.

A foglalkoztatási szint nagyjából 2013-ig tartó stagnálása nyilvánvalóan több okra vezethető vissza: az örökölt gazdasági szerkezetre, a rendszerváltásra, a külpiaci kereslet lanyhulására, a demográfiai folyamatokra, és hozzájárult a kormányzati politika is. A rendszerváltás óhatatlanul együtt járt a munkanélküliség átmeneti növekedésével – megváltoztak az árak, a külpiaci vevők köre és igényei, a technológia, és mindez kikényszerítette a termelékenység növelését és a munkakereslet drasztikus csökkentését. A rendszerváltást követő recesszió nemcsak nálunk, hanem szinte minden posztszocialista országban a foglalkoztatás zuhanásszerű csökkenésével járt. A transzformációs válság mélypontján a foglalkoztatottak száma a gyors privatizációs stratégiát választó országokban a korábbinak a 70%-ára, a többi országban 80–87%-ára esett vissza. A 2000-es évektől a kiszámíthatatlan szabályozás, a változékony üzleti környezet is hozzájárulhatott a lassuló növekedéshez, a beruházások és így a munkaerő-keresletet csökkenéséhez (BARTHA 2012). A tartósan alacsony foglalkoztatást azonban nem lehet a kapitalizmus rovására írni: az nem a lassuló növekedés (és nem is a 2008-es pénzügyi válság), hanem sokkal inkább a munkanélküliségre adott szakpolitikai válaszok kedvezőtlen kombinációjának a következménye.

Az 1989 és 2008 közötti foglalkoztatáspolitika – leegyszerűsítve – az álláskeresők számának csökkentésére törekedett, és ennek érdekében az idősebb vagy képzetlen, alacsony termelékenységű munkavállalóknak különféle jóléti ellátásokkal lehetővé tette, hogy tartósan vagy végleg elhagyják a munkapiacot. Ez a politikai és társadalmi feszültségek kiéleződését egy időre ugyan tudta enyhíteni, de egyúttal ez volt az első lépés a rossz egyensúly kialakulásához is. Ördögi kör alakult ki, amelyben a kiterjedt jóléti ellátások magasan tartják az államháztartási kiadásokat, ez bevételi kényszert teremt, így az adók és járulékok is magasak. A magas járulékokkal terhelt minimálbér mellett a képzetlen munkásokat már nem éri meg alkalmazni, ezért alacsony a munkaerő-kereslet és a foglalkoztatás. A tartós munkanélküliség és inaktivitás viszont szegénységhez vezet, és újabb szociális kiadásokra támaszt igényt – ezzel bezárult a kör.

A rendszerváltás elején választott feszültségenyhítő, bőkezű jóléti politika következtében 1995-ben a munkaképes korú lakosság közel felének valamilyen jóléti ellátás – munkanélküli-, anyasági vagy rokkantsági ellátás, korai nyugdíj – biztosította a megélhetését. Ez az arány a rendszerváltás első néhány évében alakult ki, és még 2008-ban is 43% körül állt (DUMAN–SCHARLE 2011). Az ellátottak többsége inaktív, és legtöbbjük hosszú időre vagy véglegesen kikerült a munkaerőpiacról.

Eközben gyengék maradtak azok a szabályok és szolgáltatások, amelyek a munkába való visszatérést segítenék. Piacgazdaságban is lehet majdnem teljes foglalkoztatás, ha a munkapiac rugalmas, ha itt is működnek azok a piaci mechanizmusok, amelyek biztosítják a kereslet és a kínálat egyensúlyát. A legfontosabb ilyen visszacsatolás, hogy a bérek mennyire reagálnak a munkanélküliségre. Amikor nő a munkanélküliség, akkor az átlagbérnek reálértékben csökkennie kell ahhoz, hogy nőhessen a foglalkoztatás. Ennek két feltétele van: egyrészt az, hogy a bérek lefelé is legyenek rugalmasak, másrészt az, hogy a munkanélküliek legyenek láthatók a munkapiacon, azaz ténylegesen keressenek állást.

A globális pénzügyi válságot megelőző két évtizedben egyik feltétel sem teljesült. A 2000-es évek elején megemelt és azóta is relatíve magasan tartott minimálbér alsó korlátot szabott a reálbérek igazodásának. Mivel nem igazodik a helyi bérszinthez sem, hatása éppen a leszakadó régiókban volt a legerősebb: a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség többségében a minimálbér elérte a helyi átlagbér 55–70%-át, míg az országos adat 41% volt 2008-ban (SCHARLE–VÁRADI 2009). A 2001–2002. évi minimálbér-emelésnek az utólagos hatásvizsgálatok szerint a munkakínálat emelkedésére nem volt érdemi hatása, a munkaintenzív ágazatokban azonban egyértelműen csökkentette a foglalkoztatást (lásd KÖLLŐ 2012a).

A 2007 végén, 2008-ban elindított első óvatos reformokig a nem dolgozó népesség munkavállalási hajlandósága, azaz a munkanélküliek láthatósága

is korlátozott maradt. A regisztrált munkanélküliek ellátásában a bérpótlás mértéke – azaz a munkanélküli járadék (vagy segély) összege az utolsó bérhez viszonyítva – fokozatosan csökkent ugyan, azonban a korai nyugdíjak, a gyed és a rokkantsági ellátások még a kétezres években is viszonylag bőkezűek voltak. Ez megemelte a nem dolgozók bérigényét, és csökkentette a motivációt az aktív álláskeresésre, amit nem ellensúlyoztak az ellátásokhoz kapcsolódó együttműködési feltételek (SCHARLE 2012). A munkaügyi kirendeltségek hatóköre szűk maradt: a nem dolgozók alig egyötödét érték el, mivel a jóléti ellátások többségének nem volt feltétele, hogy együtt kell működni a munkaügyi kirendeltséggel – akkor sem, ha még munkaképes korú az ellátott. Kapacitások és megfelelő szabályozás híján a kirendeltségek azokkal sem foglalkoztak intenzíven, akiket erre köteleztek: az álláskeresőkkel 1–3 havonta találkoztak, ami a nemzetközi tapasztalatok szerint nem ad elegendő ösztönzést az intenzív álláskeresésre (NAGY 2012).

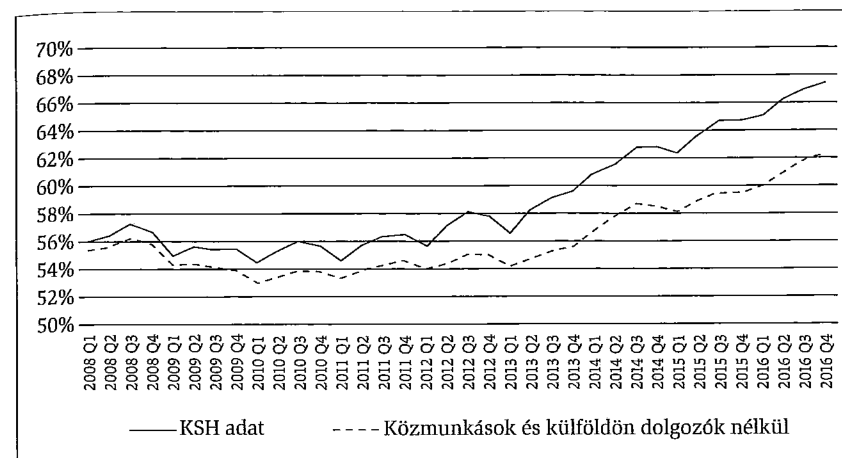
A munkapiaci alkalmazkodás más dimenziókban is korlátokba ütközött: így például a lakástulajdoni szerkezet, a leépült közösségi közlekedés és a hiányos úthálózat megnehezítette a munkaerő területi mobilitását (BARTUS 2012).

A magyar foglalkoztatási mutatók tehát nemigen magyarázhatók a külső konjunktúra kedvezőtlen alakulásával: az okokat inkább a belső szerkezeti torzulások között érdemes keresni. A magyarázat egyik része a fiskális politika lazulása, a folyamatos korrekciós kényszer miatt egyre kevésbé kiszámítható üzleti környezet, a másik – és vélhetően nagyobbik – része pedig a jóléti rendszer és a foglalkoztatáspolitika alakulásában rejlik.

MITŐL NŐTT A FOGLALKOZTATÁS 2010 UTÁN?

A foglalkoztatási szint 2011-ben lassan, majd 2013-ban látványos gyorsasággal kezdett emelkedni. A külföldön dolgozók és a közmunkások kiszűrésével számított foglalkoztatási ráta 2014-ben érte el a válság előtti években mért 57% körüli szintet (2. ábra). A munkanélküliség csak 2014 első felében kezdett csökkenni, és továbbra is csaknem másfélszerese a válság előtti 7-8% körüli szintnek. Magyarország hátránya azonban a régiós versenyben azóta sem csökkent. A tavalyi adatok szerint a csehek megőrizték jelentős előnyüket, a lengyelek lehagytak bennünket, Szlovákia és Bulgária előnyéből lefaragtunk egy keveset, és utolértük a stagnáló Romániát (SCHARLE 2016).

A foglalkoztatás változását egyszerű számítással három fő tényezőre bontva megállapítható, hogy az emelkedéshez hogyan járult hozzá a munkaképes korú népesség összetételének javulása, a célzott foglalkoztatáspolitikai lépések, valamint minden más külső hatás (például az általános gaz-



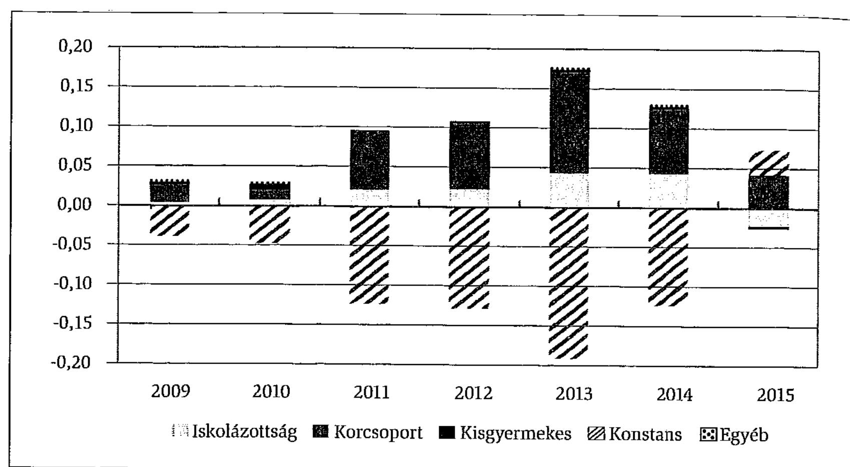
2. ÁBRA • *Foglalkoztatási ráta a 15–64 éves népességben, 2008–2016 (%)*

Forrás: 2015/I-ig Molnár Tamás számítása a KSH munkaerő-felmérése alapján (SCHARLE 2016), 2015/II. és 2017/I. között KSH STADAT

dasági fellendülés). A számítás alapján azoknak a „célzott" oktatás- vagy foglalkoztatáspolitikai lépéseknek a hatására lehet következtetni, amelyek bizonyos munkavállalói csoportokat érintettek és másokat nem. Így például az idősebbeket érintő nyugdíjszabály hatása jól látható, míg egy mindenkit érintő tb-járulékcsökkenés vagy a munkaerő-kereslet általános élénkülése nem. Ezek a számítások azt mutatják, hogy a 2011 és 2014 közötti javulás kisebb részben az iskolázottság emelkedésének, nagyobb részben az 1997-es és a 2011-es nyugdíjreformnak volt köszönhető, a foglalkoztatási rátát ugyanis nagyrészt a nyugdíj előtt állók évjárataik (a 45–64 évesek) magasabb aktivitása emelte meg (3. ábra).

A fenti számítás szerint a konstans, azaz a minden munkavállalói csoportban megjelenő, általános hatás 2014-ig nagy és negatív, vagyis az általános gazdasági folyamatok inkább visszafogták a foglalkoztatás bővülését (3. ábra). A 2015. évi adatok már más képet mutatnak: a nyugdíj előtt állók aktiválásának kisebb a szerepe, viszont a külső tényezők (konstans) hatása pozitívra fordul.

Az utóbbi néhány évben megfigyelt javulás jelentős része tehát egyfelől a Horn-kormány korábbi intézkedésének, másfelől a második Orbán-kormány hasonló irányú, de drasztikusabb lépéseinek tudható be. Az 1997-es nyugdíjreform 2009-ig fokozatosan 62 évre emelte mindkét nem esetében a korhatárt, de meghagyta a viszonylag bőkezű korkedvezményes és korengedményes nyugdíjakat. A következő, 2009-ben elfogadott módosítás eredményeként 2012 és 2018 között fokozatosan 62-ről 65 évre emelkedik a korhatár.



3. ÁBRA • *A magyar foglalkoztatási szint 2008 és 2015 közötti növekedésének felbontása (paraméterhatások) a közmunkások, külföldön dolgozók és nappali tagozatosok nélkül, a 15–64 éves népesség körében, első negyedéves adatok*

Az egyes oszlopok azt mutatják, hogy a 2008. évi és az adott évben mért foglalkoztatási szint különbségéből mennyit magyaráz az adott tényező

Forrás: Molnár Tamás számítása a KSH munkaerő-felmérés egyéni szintű adatai alapján (SCHARLE 2016).

Végül a második Orbán-kormány 2011-ben megszüntette vagy szigorította a korai nyugdíjazási formákat, valamint szigorította a rokkantsági nyugdíjakhoz való hozzáférést. A 2011-es kormányzati lépések azonban nem mind egy irányba mutattak: miközben megszűnt a korai nyugdíj, a nők számára (2011 januárjától) lehetővé tették, hogy negyven év szolgálati idő után életkortól függetlenül teljes nyugdíjat kapjanak, emellett pedig bizonyos közalkalmazotti és köztisztviselői állásokban megtiltották a korhatár feletti munkavállalást. A bírák esetében ez a tiltás általános, más esetekben csak a nyugdíj melletti továbbfoglalkoztatásra vonatkozik (a bíráknál 2012 júliusától, a közalkalmazottak és köztisztviselők esetében 2013 júliusától kellett alkalmazni a korlátozást.)

Míg a korai és a rokkantsági nyugdíjak hozzáférésének szűkítése hatásosnak bizonyult, a második és a harmadik Orbán-kormány más intézkedései vagy szerény eredménnyel jártak, vagy egyenesen fékezték a foglalkoztatás bővülését. A munkaerő (és különösen az iskolázatlanok) iránti kereslet emelkedése ellen hatott a minimálbér emelése, valamint az adójóváírás eltörlése, ami megemelte az alacsony bérek adótartalmát (az adóék a korábbi 36-ról 49%-ra nőtt). Ezt valamelyest ellensúlyozhatta a munkaidőre, túlórára vonatkozó szabályok lazítása (ami a munkáltatóknak kedvez) és a munkahelyvédelmi akcióterv, amely bizonyos munkavállalói csoportok alkalmazása esetén járulékkedvezményt biztosít a munkáltatónak.

A munkavállalás és álláskeresés ösztönzésére tett lépésekben sok a vitatható elem. A korai nyugdíjba vonulást érintő új szabályok fent említett ellentmondásai mellett az is kétséges hatású, ahogyan a munkanélküliséget egyoldalúan a pénzbeli ösztönzők és kényszerek szigorításával igyekszik csökkenteni a kormány. Ezt célozta a munkanélküli-ellátások időtartamának és összegének csökkentése, és az a törekvés is, hogy segély helyett minél többen dolgozzanak a közfoglalkoztatásban. Ezzel sikerült javítani a munkanélküliség hivatalos statisztikáját, de azon az áron, hogy az álláskeresők munkavégző képességét regeneráló, a kereslet és a kínálat egymásra találását segítő képzések és szolgáltatások leépültek.

2016-ban a kormány 340 milliárd forintot költött közfoglalkoztatásra, azaz négyszer annyit, mint a 2009-es keret volt, amikor hasonlóan nagy volt a munkanélküliség. Eközben a (potenciálisan sokkal hatásosabb) képzési, átképzési programokra és más munkapiaci szolgáltatásokra csak 70 milliárd forint jutott. A közmunkások 13%-a kerül vissza rendes állásba, és 80%-uk újra regisztrált munkanélküli lesz (CSERES-GERGELY–MOLNÁR 2014). A közmunka legfeljebb arra jó, hogy átmenetileg enyhítse a szegénységet, de ezt is rossz hatékonysággal éri el, hiszen a közmunkára nem feltétlenül a rászorultság alapján osztják be a munkanélkülieket, és a munkabér sem függ attól, hogy kinek mekkora családot kell eltartania. Ráadásul a közmunka egyáltalán nem olcsó: a közmunkás bérén túl a munkaszervezők bérét, az eszközök és anyagok költségét is ki kell fizetni, nem beszélve a korrupció lehetőségéről. Az is egyértelmű, hogy pont ott a legkevésbé hatékony, ahol a leginkább szükség lenne rá. A közmunka működtetésével megbízott helyi önkormányzatok egyharmada ugyanis ezer lakosnál kisebb településen működik, ahol nemcsak nehéz, de nem is hatékony a tartós munkanélküliek aktiválásához szükséges forrásokat és a feladatokra szakosodott ügyintézők alkalmazását biztosítani (CSÁK 2007, NAGY 2008).

A foglalkoztatás további növekedésének korlátot szab az oktatási rendszer átalakítása: a tanulásra, szakmaváltásra, azaz a változó piaci igényekhez alkalmazkodni képes munkaerő helyett a közoktatásból egyre több fiatal kerül ki alapvető készségek nélkül, gyorsan avuló tárgyi tudással (HAJDU et al. 2015). Nekik néhány év múlva már csak közmunkásként lesz esélyük elhelyezkedni.

MIÉRT VAN EGYSZERRE MUNKAERŐHIÁNY ÉS MUNKANÉLKÜLISÉG?

Az utóbbi néhány évben egyre többen dolgoznak, sőt a sajtóban egyre gyakrabban jelennek meg a munkaerőhiányról szóló tudósítások. Eközben a – közfoglalkoztatással együtt számított – munkanélküliség továbbra is magas, 10% körül mozog. A munkát keresők tömegeinek képességei

ugyanis nem felelnek meg az állást kínálók elvárásainak, vagy nem vállalják a munkát azon a béren, amit a munkaadó ajánlani tud.

A képzetlen népesség alulfoglalkoztatása korántsem marginális probléma, és arra sem számíthatunk, hogy belátható időn belül magától megoldódik. A 20–64 éves népesség egyhatodának nincs érettségije. A közoktatásból kikerülőkre vonatkozó vizsgálataok pedig azt jelzik, hogy még a mai húszévesek között is 15% azoknak az aránya, akiknek csak általános iskolai végezettségük van (KÖLLŐ 2009).

A képzetlenek alacsony foglalkoztatottságának okai

A rendszerváltást követően hirtelen átalakuló gazdaság nem kínált munkát a képzetlen munkaerő tömegeinek. A tartóssá váló munkanélküliség azonban nem a piacgazdaság velejárója, ezt sokkal inkább a kelet-európai gazdaságok sajátosságai magyarázzák. Az egyik ok a kis- és családi vállalkozások hiánya, valamint a bővülésüket akadályozó kiterjedt bürokrácia. Nyugat-Európában ugyanis a képzetlenek közel olyan arányban dolgoznak, mint a diplomások, de jellemzően kisvállalkozások adnak nekik munkát (vö. KÖLLŐ 2014). Ezt a szocialista gazdaságokban leépített szektort nem lehetett egyik napról a másikra újraépíteni – még a hazatérő emigránsok tőkéjéből gyorsan növekvő lengyel kis- és középvállalkozási szektor sem éri el a hasonló fejlettségű dél-amerikai országokban megfigyelt méreteket (MALONEY 2004). A gyorsan változó szabályok, a lobbik által befolyásolt piacok és a nagy adminisztratív terhek a rendszerváltás után sem kedveztek a kisvállalkozói-családi vállalkozói szektor megerősödésének.

A másik ok a gyenge közoktatás, ami a munkavállalók termelékenységét és alkalmazkodási képességét is korlátozza. A nem érettségizettek (és különösen a legfeljebb általános iskolát elvégzők) általános készségei (írás, szövegértés, problémamegoldás) elmaradnak hasonló nyugat-európai társaikétól, így kisebb a termelékenységük, és kevésbé képesek továbbtanulni vagy szakmát váltani, nehezebben igazodnak el a munkapiacon. A gazdasági átmenet idején lezajlott gyors technológiaváltás növelte a képzetlenek hátrányát, mert az új munkahelyek az írási-olvasási készséget fokozottan igénylő munkakörökben keletkeztek (KÖLLŐ 2009). A közoktatás, a szakoktatás és a felnőttképzés nem tartott lépést a munkaerőpiac átalakuló igényeivel: a technológiaintenzív munkakörök betöltéséhez és a többszöri szakmaváltáshoz szükséges alapkészségeket és tanulási készségeket sokan nem szerzik meg. Az általános iskolai oktatás egyenetlen minősége nemcsak újratermeli a gyenge munkapiaci esélyekkel induló képzetlen munkaerőt, de a szegénység átörökítésének is ez a legfőbb csatornája.

Az iskolázatlan munkanélküliek a munkaügyi kirendeltségektől korábban is kevés vagy alacsony hatékonyságú segítséget kaptak, amit tovább rontott a közfoglalkoztatás más programokat és szolgáltatásokat kiszorító bővülése.

A munkaerőhiány rövid magyarázata

A feltételezett munkaerőhiányról keveset tudunk, adatok és kutatások hiányában még az sem világos, hogy milyen mértékű és összetételű ez a hiány. Néhány tényezőt tudunk legfeljebb azonosítani, amelyekről sejthető, hogy zavart okoztak a kereslet és a kínálat megfelelésében. Elsőként, a munkavállalók oldalán, lelassult az iskolázottsági szint emelkedése, a középfokú közoktatás romló minősége nyomán a pályakezdők között kevesebb a jól felkészült és tanulékony munkaerő, és nőtt a külföldön munkát keresők aránya is. Másrészt a közmunka bővítése miatt egyre kevesebb pénz jut azokra az átképzési programokra, amelyek az álláskeresők munkavégző képességét fejlesztenék. A közmunka közvetlenül is csökkenti az effektív munkakínálatot: olyanokat is kivon a munkapiacról, akik egyébként képesek lennének rendes állásban dolgozni. Végül, a keresleti oldalon, a bérajánlat lehet a fő korlát: a külföldi piacokra szállító hazai cégek többsége erős árversenyben dolgozik, és technológiai fejlesztésekre nincs elég tőkéje, így addig tud versenyképes maradni, amíg a béreket relatíve alacsonyan tartja.

MELYEK A LEGÉGETŐBB FELADATOK?

A foglalkoztatáspolitika alapvetően három területen segítheti a munkapiac működését: növelheti a béralkalmazkodás rugalmasságát, ösztönözheti a kereslet és a kínálat mennyiségének és szerkezetének közeledését, és csökkentheti a munkahelyek betöltésével, valamint a munkába állással együtt járó költségeket.

A rendszerváltás kezdetekor alkalmazott, a munkakínálat szűkítését célzó lépések (a korai nyugdíjazás, a rokkantnyugdíj engedékeny szabályozása) azon az áron enyhítették a munkanélküliséget, hogy egyúttal a foglalkoztatási szint is tartósan csökkent vagy stagnált. Később a munkakínálat egyoldalú ösztönzése sem járt sikerrel: a munkanélküli-ellátások összegének csökkentése, a gyed eltörlése (a bölcsődei kapacitások növelése nélkül), a minimálbér-emelések nem emelték a foglalkoztatást, viszont hozzájárulhattak a szegénység növekedéséhez. A közfoglalkoztatási program a hivatalos statisztikát javítja ugyan, de valódi, adófizető állásokat nem

hoz létre. A munkakínálat utóbbi években megfigyelt bővülése nagyrészt a nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások drasztikus szigorításának köszönhető.

A keresleti oldal ösztönzésére tett lépések közül egyedül a közfoglalkoztatásról készültek részletes hatásvizsgálatok: ezek szerint a közmunkára fordított kiadások növelése semmiképpen sem csökkenti, sőt kismértékben növelheti a tartós munkanélküliséget (KÖLLŐ–SCHARLE 2011, CSERES-GERGELY–MOLNÁR 2014). A munkaadói járulékok célzott vagy általános csökkentése (a munkakereslet és a bérek közötti kapcsolatot vizsgáló becslések alapján) érdemben hozzájárulhatott a foglalkoztatás növekedéséhez, illetve fékezhette annak csökkenését (KERTESI–KÖLLŐ 2003, KŐRÖSI 2005, TARJÁNI 2004, IMF 2016).

Az elmúlt két évtized szakpolitikai kudarcainak vannak megszívlelendő tanulságai. Mindenekelőtt az, hogy a foglalkoztatás növelése nem lehet sikeres a gazdaságpolitika és a munkakínálatot és -keresletet ösztönző lépések összehangolása nélkül. A gazdaságpolitika legfontosabb feladata ezen a téren a kiszámítható makrogazdasági környezet és a stabil üzleti környezet biztosítása, továbbá az adminisztratív terhek csökkentése, ami különösen a kisvállalkozások munkahelyteremtő képességét javítaná. A területi egyenlőtlenségek csökkentése érdekében emellett szükség van a legrosszabb helyzetű kistérségek komplex és a helyi adottságokhoz igazodó, a helyi tudásra építő fejlesztésére is.

A munkaerő-kereslet növeléséhez a bérköltségek csökkentésére, ezen belül különösen a képzetlen munkaerő foglalkoztatását fajlagosan jobban terhelő adók és járulékok csökkentésére, óvatos minimálbér-politikára, a minimálbér területi vagy életkor szerinti differenciálására volna szükség. A fekete- és szürkefoglalkoztatást inkább az ellenőrzések jobb célzásával, mint a befizetések minimumának emelésével érdemes csökkenteni.

A béralkalmazkodás akadályait mérsékelheti, a kínálatot pedig bővítheti az álláskeresés ösztönzése: ehhez egyfelől nagyobb létszámú és hatékonyabb munkaügyi kirendeltségekre, másfelől arra lenne szükség, hogy az aktív korúak ellátásainak álláskeresési feltételeit erősebben érvényesítsék a kirendeltségek (jelenlegi nevük: a járási kormányhivatal foglalkoztatási osztálya). A hatékonyság egyik korlátja a politika: a külsős szolgáltatóktól megrendelt munkapiaci programok tartalmát és minőségét a szakmai szempontok helyett gyakorta a korrupció alakítja. További korlát, hogy a Nemzeti Munkaügyi Hivatal megszüntetése óta a kirendeltségeknek nincs egységes szakmai felügyelete, viszont három szaktárcától is kapnak – esetenként egymásnak ellentmondó – utasításokat.

Kedvező hatást várhatunk továbbá a munkapiac elhagyását segítő jóléti ellátásokhoz (a gyes, a negyven év szolgálati idő után járó nyugdíj) való hozzáférés (de nem a juttatások összege) korlátozásától és a nyugdíjazás átlagéletkorának további emelésétől. Az álláskeresési feltételek következetesebb érvényesítése arra is lehetőséget adna, hogy emelni lehessen a munkanélküli-ellátások időtartamát és összegét. Ezek drasztikus csökkentése ugyanis növeli a szegénységet, rontja az állások és álláskeresők párosításának minőségét, és a munkanélküliek későbbi reintegrációját is sokkal költségesebbé teszi.

A romákkal, idősebbekkel, nőkkel és a fogyatékos emberekkel szembeni munkáltatói diszkrimináció visszaszorítását segíthetné a kormányzati kommunikáció tudatos formálása, a közszolgálatban és a közoktatásban elérhető ösztöndíjak bővítése és foglalkoztatási kvóták bevezetése, a munkáltatói esélyegyenlőségi terv kötelezettségének kiterjesztése, valamint a megvalósítás ellenőrzése, a munkakipróbálás támogatása, továbbá személyre szabott aktív eszközök és az ezekhez kapcsolódó speciális mentorszolgáltatás bővítése. A roma és a fogyatékos munkavállalók esetében alapvető feladat a megelőzés, az iskoláztatás esélyeinek kiegyenlítése is (LOVÁSZ 2012).

A keresett és kínált állások szerkezetének közelítéséhez a lemaradó régiók tőkevonzó képességének erősítésére, az oktatás- és lakáspolitika, valamint az aktív eszközök összehangolásával a költözés és ingázás ösztönzésére, célzottabb és jobb minőségű átképzési programokra, személyre szabott és a leginkább rászorulókat elérő aktív munkaerőpiaci eszközökre, valamint a munkavégző képesség fejlesztése érdekében nagyobb számú, többféle és jobb minőségű rehabilitációs szolgáltatásra volna szükség. A munkaerő-állomány iskolázottsága középtávon csak úgy alkalmazkodhat a munkaerőpiac változó igényeihez, ha újrakezdődik a közoktatás – modern szakmai megközelítésen alapuló – módszertani megújítása, a készségfejlesztés szerepének növekedése, és javul a hátrányos helyzetű gyermekek esélyegyenlősége.

A munkába állás és munkába járás költségeit elsősorban a munkaügyi kirendeltségek fejlesztésével lehet csökkenteni, ami biztosítja a könnyen, olcsón elérhető munkapiaci információkat, az állásra pályázók toborzását, kiválasztását megkönnyítő szolgáltatásokat. A mobilitás növelése érdekében a körzetközponton kívüli, közeli város(ok) elérését javító úthálózat és a közösségi közlekedés további fejlesztésére és a saját tulajdonú lakáshoz jutás helyett a *lakhatás* (bérlakás, rezsiköltségek) támogatására lenne szükség. Végül a családi kötöttségekből adódó korlátok enyhítésére több férőhelyet és jó minőségű ellátást kellene biztosítani a bölcsődékben, családi napközikben (KÖLLŐ 2012b, LOVÁSZ–SZABÓ-MORVAI 2013).

A felsorolt lépések többsége csak akkor hatásos, ha azokat egy időben, egymással összehangolva indítja el a kormányzat. Ez alapos egyeztetést igényel, forrásigénye viszont nem feltétlenül nagy. A lépések némelyike többletkiadással jár ugyan, mások viszont megtakarításokat hoznak – ezeket lehetséges úgy kombinálni, hogy még az első néhány évben se legyen szükség nagy költségvetési többletkiadásokra. Egyes területek esetében forrást ugyan

nem lehet kivonni, de a rossz hatékonyságú programoktól át lehet csoportosítani a pénzt a hatékonyabb eszközökre. Ilyen átcsoportosítható forrás a közfoglalkoztatási program vagy a megváltozott munkaképességű embereket foglalkoztató védett szervezetek támogatásának egy része is. Más intézkedések pedig gyorsan hatnak, és az első egy-két év után már önfinanszírozóvá válnak: például a bölcsődék és családi napközik támogatása megtérül a munkába álló anyák adó- és járulékbefizetéséből. A megvalósítás elsősorban nem a költségvetési források, hanem a kormányzati apparátus szakmai kapacitásai és a politikai költségek frontján ütközhet akadályokba.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

BARTHA 2012 — BARTHA Attila: „Makrogazdasági és üzleti környezet" in FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitika két évtizede, 1990–2010,* Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Budapest Intézet, 2012, 8–11, *econ.core.hu* = goo.gl/pnmZ4o

BARTHA–FAZEKAS–SCHARLE 2012 — BARTHA Attila – FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota: „Helyzetkép és tanulságok" in FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitika két évtizede, 1990–2010,* Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Budapest Intézet, 2012, 2–19, *econ.core.hu* = goo.gl/pnmZ4o

BARTUS 2012 — BARTUS Tamás: „Területi különbségek és ingázás" in FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitika két évtizede, 1990–2010,* Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Budapest Intézet, 2012, 247–258, *econ.core.hu* = goo.gl/pnmZ4o

CSÁK 2007 — CSÁK RÓBERT: Családsegítők és a munkanélküliség problémája, *Kapocs,* 2008 (különszám) 40–48.

CSERES-GERGELY–MOLNÁR 2014 — CSERES-GERGELY Zsombor – MOLNÁR György: „A közfoglalkoztatás a munkaügyi rendszerben, 2011–2013 – alapvető tények" in FAZEKAS Károly – VARGA Júlia (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör 2014,* Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, 2014, *econ.core.hu* = goo.gl/mdJ2Ue

DUMAN–SCHARLE 2012 — Ágota SCHARLE – Anil DUMAN: „Hungary: Fiscal Pressures and a Rising Resentment against the (Idle) Poor" in Jochen CLASEN – Daniel CLEGG (szerk.): *Regulating the Risk of Unemployment,* Oxford, Oxford University Press, 2011.

EASTERLY et al. 2006 — William EASTERLY – Jozef RITZAN – Michael WOOLCOCK: Social Cohesion, institutions, and growth, *CGD Working Papers,* No. 94. 2006.

HAJDU et al. 2015 — HAJDU Tamás et al.: Az érettségi védelmében, *Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek,* 2015/1., *econ.core.hu* = goo.gl/izGJfn

IMF 2016 — *IMF 2016 Hungary Staff Report for the 2016 Article IV Consultation,* 2016 április, *imf.org* = goo.gl/HmsRXN

KERTESI–KÖLLŐ 2003 — Gábor KERTESI – János KÖLLŐ: Fighting „Low Equilibria" by Doubling the Minimum Wage? Hungary's Experiment, *IZA Discussion Papers,* No. 970., 2003, *ftp.iza.org* = goo.gl/oIfNTS

KÖLLŐ 2009 — KÖLLŐ János: *A pálya szélén. Iskolázatlan munkanélküliek a posztszocialista gazdaságban,* Budapest, Osiris, 2009.

KÖLLŐ 2012a — KÖLLŐ János: „A család és a munka összeegyeztetése – a gyermeknevelési támogatások hatásai" in FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitika két évtizede, 1990–2010,* Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Budapest Intézet, 2012, 238–246, *econ.core.hu* = goo.gl/pnmZ4o

KÖLLŐ 2012b — KÖLLŐ János: „Minimálbér-szabályozás" in FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitika két évtizede, 1990–2010,* Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Budapest Intézet, 2012, 143–155, *econ.core.hu* = goo.gl/pnmZ4o

KÖLLŐ 2014 — KÖLLŐ János: „Integrációs minták: iskolázatlan emberek és munkahelyeik Norvégiában, Olaszországban és Magyarországon" in KOLOSI Tamás – TÓTH István György: *Társadalmi riport 2014,* Budapest, TÁRKI, 2014, 226–245, *tarki.hu* = goo.gl/at2PcY

KÖLLŐ–SCHARLE 2011 — KÖLLŐ János – SCHARLE Ágota: „A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre" in FAZEKAS Károly – KÉZDI Gábor (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör, 2011,* Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, 2011, 144–160, *econ.core.hu* = goo.gl/mdJ2Ue

KŐRÖSI 2005 — KŐRÖSI Gábor: *A versenyszféra munkapiacának működése,* Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2005, *mek.niif.hu* = goo.gl/F1s0jO

LOVÁSZ 2012 — LOVÁSZ Anna: „Munkapiaci diszkrimináció" in FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitika két évtizede, 1990–2010,* Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Budapest Intézet, 2012, 156–168, *econ.core.hu* = goo.gl/pnmZ4o

LOVÁSZ–SZABÓ-MORVAI 2013 — Anna LOVÁSZ – Ágnes SZABÓ-MORVAI: Does Childcare Matter for Maternal Labor Supply? Pushing the Limits of the Regression Discontinuity Framework, *Budapest Working Papers On The Labour Market,* 2013/13, *econ.core.hu* = goo.gl/vmPr5N

MALONEY 2004 William F. MALONEY: Informality Revisited, *World Development*, 2004/7., 1159–1178, *natlex.ilo.ch* = goo.gl/omES1n

NAGY 2008 NAGY Gyula: „Önkormányzati szociális segélyezés" in NAGY Gyula (szerk.): *Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat*, Budapest, Közgazdaságtudományi Intézet, 2008, 56–80, *www.econ.core.hu* = goo.gl/8GIHOY

NAGY 2012 NAGY Gyula: „Az álláskeresés ösztönzése együttműködési feltételekkel" in FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitika két évtizede, 1990–2010*, Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Budapest Intézet, 2012, 121–133, *econ.core.hu* = goo.gl/pnmZ4o

SCHARLE 2008 SCHARLE Ágota: „Foglalkoztatás, intézményrendszer és foglalkoztatáspolitika" in KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport 2008*, Budapest, TÁRKI, 2008, 257–289, *tarsadalomkutatas.hu* = goo.gl/KIb6Mt

SCHARLE 2012 SCHARLE Ágota: „Jóléti és munkanélküli-ellátások" in FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitika két évtizede, 1990–2010*, Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Budapest Intézet, 2012, 134–142, *econ.core.hu* = goo.gl/pnmZ4o

SCHARLE szerk. 2014 SCHARLE Ágota (szerk.): Tartós munkanélküliség a visegrádi országokban: tévutak és megoldások, *Tények és Javaslatok*, 2014/1., *budapestinstitute.eu* = goo.gl/f4I3Q1

SCHARLE 2016 SCHARLE Ágota: „Mennyit nőtt a foglalkoztatás 2008 óta Magyarországon?" in KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport 2016*, Budapest, TÁRKI, 2016, 54–72, *tarki.hu* = goo.gl/OHdQ2a

SCHARLE–VÁRADI 2009 SCHARLE Ágota – VÁRADI Balázs: *A területileg differenciált minimálbér indokoltságának vizsgálata*, Budapest, Budapest Intézet, 2009, budapestinstitute.eu = goo.gl/3enb5Z

SEMJÉN–TÓTH szerk. 2009 SEMJÉN András – TÓTH István János (szerk.): *Rejtett gazdaság. Be nem jelentett foglalkoztatás és jövedelemeltitkolás – kormányzati lépések és a gazdasági szereplők válaszai*, Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2009, *wargo.hu* = goo.gl/WVsIoG

TARJÁNI 2004 Hajnalka TARJÁNI: Estimating the Impact of SBTC on Input Demand Elasticities in Hungary, *MNB Working Paper*, 2004/3., *mnb.hu* = goo.gl/4SlGaH

Weyer Balázs

HOGYAN MENTSÜK MEG A SAJTÓT, HOGY AZ MEGMENTHESSEN MINKET?

A szabad média anyagi és intézményi környezetének kiépítése

A közéleti média ma sok irányból érkező olyan nyomás alatt áll, amely gyakorlatilag képtelenné teszi a társadalom szempontjából alapvető fontosságú küldetése teljesítésére. Üzleti, politikai, technológiai presszió, a társadalmi bizalom hiánya és a szakmaként való működéshez szükséges minimális konszenzus hiánya vezetett idáig. Változtatni ezeken szabályozással, tanulással, a szakma önmegújító képességének visszaszerzésével, a társadalom és a sajtó közötti viszony újrarendezésével lehet. Mindez nem az újságírókról és nem is a politikusokról szól, hanem az országról, mert független és színvonalas közéleti sajtó nélkül a társadalom védtelenné válik mindenféle nyavalyával szemben, és középtávon sem a demokrácia, sem a jólét nem tartható fenn.

A MÉDIA SZEREPE ÉS FELADATA EGY SZABAD ÉS VIRÁGZÓ TÁRSADALOMBAN

Az újságírás célja és feladata az állampolgári, választói, fogyasztói döntésekhez szükséges tények és ismeretek feltárása, terjesztése, valamint a társadalmon belüli nézetek áramlásának, kölcsönhatásának elősegítése. Segít abban, hogy megismerjük a politikai aréna szereplőinek terveit és nézeteit; hogy megtudjuk róluk azt is, amit ők el akarnak titkolni; hogy észrevegyük, ha lopják vagy akár csak pazarolják a pénzünket; ha rokonaikat előnyben részesítik az állami pozíciók osztásánál. De abban is eligazít, hogy mekkora dugóra számítsunk, hogyan vegyünk használt autót, honnan szerezzünk jelmezt a gyerek farsangjára és mit tegyünk, ha valaki szívrohamot kap mellettünk (vagy mit tegyen az, aki mellett mi szívrohamot kaptunk). Mindezek mellett pedig vélemények, gondolatok közvetítésén keresztül ápolja és teszi próbára a közvélekedést, a társadalmi normák *status quó*ját konkrét és általános kérdésekben is. Sőt 1947-ben az Egyesült Államokban a média közösségi szerepének felülvizsgálatát, újbóli meghatározását feladatul kapó ún. Hutchins-bizottság egyenesen odáig ment, hogy a sajtó feladatai közé sorolta, hogy annak „teljes elérést kell biztosítania a jelen ismereteihez".

Az újságírás tehát a társadalom önismeretét, testi-lelki immunrendszerét tartja karban. Ellenállóbbá teszi a társadalmat az önkény és a traumák ellen, fejleszti alkalmazkodóképességét és hajlandóságát a pozitív változásra. Kiteljesítve az egészségügyi metaforát: inkább a prevencióban, mint a műtétben érdekelt. (Persze ahogy az egészségügy sem csupa életmentés és defibrillátor, hanem mellplasztika és botox kezelés is, úgy az újságírás sem csupán fennkölt közcélok eszköze, nemcsak a verekedő polgármester leleplezése, hanem a média nem elhanyagolható szegmensében a nagy helyzetből lyukat rúgó csatár vagy lecsúszott melltartópánt bemutatása is, ám ez a közügyeket illetően mellékes).

A média demokratikus funkcióit legutóbb az Európai Bizottság számára készült ún. Freiberga-jelentés foglalta össze: „A demokratikus jogállam fundamentuma a polgárok egyenlő joga arra, hogy közvetlen és közvetett formában részt vegyenek a közös akaratképzés folyamataiban. Így különösen a szabad választásokon, a tisztségviselők megválasztásán és elszámoltatásán keresztül lehetőségük legyen a részvételre. Ami azonban csak akkor teljesül, ha az információhoz való hozzáférés szabad, és ezáltal megfelelően biztosított a véleményalkotás lehetősége. A demokrácia alapja a plurális, jól informált nyilvánosság, és a média tágabb értelemben ennek a nyilvánosságnak az alakítója, szerkesztője, és e szerepből fakadóan jelentős hatalmat képvisel a társadalomban."

Minden példánál személetesebb az, amit a görög szatíraíró, Lukianosz mond a történész szerepéről a *Hogyan kell történelmet írni?* című művében. Ennek minden szava alkalmazható az újságírásra is. „Elsősorban s mindenekelőtt független gondolkodású legyen: ne féljen senkitől, s ne reméljen semmit, mert különben olyan lesz, mint a rossz bíró, aki pénzért hoz kedvező vagy kedvezőtlen ítéletet. [...] A történetírónak az az egyetlen feladata, hogy mindent úgy mondjon el, ahogyan megtörtént. [...] Még ha egyénileg gyűlöl is valakit, sokkal fontosabbnak kell tartania a közérdeket, és az igazságot többre kell becsülnie az ellenszenvénél. Ha meg kedvel valakit, nem kíméli akkor sem, ha hibázott. [...] Ha valaki történetírásba kezd, csak az igazságnak szabad áldoznia, semmi mással nem kell törődnie. [...] Legyen hát a történetíró bátor, megvesztegethetetlen, független, a szólásszabadság és az igazság barátja. A fügét hívja fügének, a tálat tálnak, amint a vígjátékban mondják. Ne adjon se haragra, se barátságra, ne sajnáljon, ne kíméljen, ne szégyelljen semmit, ne alázkodjék meg senki előtt. Legyen igazságos bíró, jóindulatú mindenkihez, de egyik félt se részesítse méltánytalan előnyben. Mint hazátlan idegennek kell írnia a könyvét, aki nincsen alávetve sem a törvényeknek, sem az uralkodónak. [...] A történetírásnak egyetlen feladata és célja a tanulság; ezt pedig csupán az igazság biztosítja" (Kapitánffy István fordítása).

A sajtó legfontosabb feladata a közönségét érintő kérdéseket feltenni és azokra válaszokat találni. Az egészen gyakorlatiaktól kezdve (ülhetek-e holnap autóba vagy még tartani fog a szmogriadó?) a sokkal komplexebbekig (megállítható-e a klímaváltozás?). Nem minden kérdés magasztos és nem minden áll direkt összefüggésben a sajtószabadsággal. A sajtó mégis a ma ismert képviseleti demokrácia egyik pillére, amelynek ugyan nincs formális hatalma, de olyan korlátok sem kötik, mint a jogérvényesítés állami intézményeit. Azaz sokkal szabadabban és gyorsabban kérdezhet és kereshet válaszokat, mint a procedúrák és eljárási szabályok által kötött, és bár független, mégiscsak állami intézmények. Mára annyira a részévé vált a demokratikus modellnek, hogy nem is képzelhető el, hogyan működhetne a demokrácia anélkül, hogy a sajtó közfunkcióját valaki ellátná. Ez a szerep és az ennek ellátásához szükséges szabadság helyez jelentős erkölcsi súlyt a sajtóra. Már csak azért is, mert maga a demokrácia is erkölcsi megközelítésű társadalmi berendezkedés, amennyiben – a korábban elterjedt társadalmi berendezkedésekkel szemben – a jogegyenlőség és a polgárok egyenlősége elvére épül.

De a sajtónak ezen túl is fontos szerepe van: hasznosítható információkat közöl, generációs, szocializációs, érdeklődés szerinti, nemzeti, kulturális identitások formálásához nyújt keretet, fóruma a kulturális és tudományos kánon folyamatos változásának, alakulásának és a közösségi élmények és emlékezet megfogalmazásának – legyen az pozitív, mint egy magyar film által nyert Oscar-díj, vagy tragikus, mint egy diákcsoportot ért buszbaleset. Ezenkívül a média feladatai közé az utóbbi évtized digitalizációs lázának eredményeként bekerült valamilyen információs rend létrehozása: a végtelen számú csatornán keresztüláramló, végtelen mennyiségű rendelkezésre álló információból kiválogatni és fogyaszthatóvá csomagolni mindazt, ami a kor emberének fontos vagy érdekes lehet. (Ezt a feladatát egyelőre közepes sikerrel látja el, és részben fel is emészti az egyéb funkcióira fordítható erőforrásait.)

A média hatalmáról való beszéd sokszor eltúlzott, és elsősorban politikusok szeretik emlegetni. A médiának valójában nincs szüksége nagyobb hatalomra és szabadságra, mint amennyi egy közrendőrnek van, aki leint egy gyorsan hajtó magas rangú állami vezetőt és hatalmában áll büntetést kiszabni rá, esetleg azt mondani, hogy „engem nem érdekel, ki maga, itt akkor is csak ötvennel lehet menni". Azaz a saját feladata körében van hatalma döntést hozni, tisztségekre, befolyásra való tekintet nélkül. (Egy demokrácia minőségét valószínűleg jól lehetne mérni az ilyen esetben visszavonulót fújó vagy a büntetést így is kiszabó rendőrök arányán – egy ilyen statisztika valószínűleg igen elszomorító képet mutatna.) Ez nem nagy hatalom, épp csak annyi, amennyi alapvetően szükséges mindenki számára a saját munkája minőségi végzéséhez. Kell azonban hozzá az ezt garantáló jogszabályok mellett a rendőrség – ideális esetben létező – függetlensége és testületi integritása, és az egyén számára a tudat, hogy nem

érheti retorzió, ha a szakmája szabályai szerint jár el, mert mellette állnak a jogszabályok, a kollégái és a társadalom ítélete is. Ennyire van szüksége a sajtónak is.

A MÉDIA FÜGGETLENSÉGE

Az elmúlt évtizedek kitartó munkájával sajnos sikerült elhitetni, hogy a sajtóban (és más szakmákban) függetlenség nem létezik. Ezt a koncepciót elsősorban azok terjesztik, akik saját boldogulásukat egy-egy politikai tábor nyájában keresik, és saját pártosságukat, személyes érdekviszonyaiknak a közönség érdekei elé való helyezését azzal igyekeznek elfogadhatóvá tenni, hogy elhitetik: nem is létezik olyan, hogy függetlenség. Sem a sajtóban, de ha már itt tartunk, az alkotmányjogban, a versenyjogban, a pénzügyi felügyeletben, a felsőoktatásban, a tudományban, a művészetben, a környezetvédelemben, a pedagógiában sem. Ez azonban nem igaz, bár tárgyi bizonyíték egyre kevésbé van rá.

A sajtó jelentős része sajnos leképezte az országot hagyományosan bénító, ám az abban részt vevőknek feltehetően kényelmes megosztottságot. A politikai erők számára is kényelmesebb a saját szabályaik szerint működő, pártlogika szerint osztott médiapiac. Jelenleg a polarizációra épülő politika kifizetődő stratégiának tűnik, és ehhez használják a médiát eszközül. (Ezen elsősorban az tudna változtatni, ha a választási rendszer egy-egy jelölt vagy párt elutasítottságának a mértékét is figyelembe venné, mert akkor a megosztás helyett a kooperációra épülő politika lenne kifizetődő, de ez jóval túlmutat a sajtó ügyén – bár jótékony hatással lenne arra is.)

Ez a helyzet jóformán lehetetlenné teszi a média azon szerepének ellátását, hogy a különböző vélemények ütköztetésével alakítsa a közgondolkodást, és inkább csak „visszatükrözi a társadalmi és a politikai megosztottságot, és hagyja, hogy a társadalmi, szakmai viták kizárólag politikai csatározásként jelenjenek meg a nyilvánosság előtt. A média a rendszerváltást követően nem tudott a valóságra reflektáló, kritikus, az egyes eseményeket összefüggéseiben is látó és láttató tényezővé válni", ahogy a Mérték Médiaelemző Műhely fogalmazott vitairatában. Ez a helyzet pedig a magukat függetlennek tudó, akként cselekvő médiumok és szakemberek dolgát is végletesen megnehezíti, mert a megosztottságra épülő közeg mindig a szélek felé tolja az egyes szereplőket. Ez egyébként más szakmák magukat függetlennek tudó képviselőit is elbátortalanítja attól, hogy a médiában képviseljék álláspontjukat, mert okkal tartanak tőle, hogy a közeg, amelyben megjelennek, saját függetlenségüket és szakmai hitelüket is aláássa.

A függetlenség nem azt jelenti, hogy nem gondolunk semmit a világról. Jelenti viszont azt, hogy személyes érdekeinket és meggyőződéseinket alárendeljük egy adott szakma szabályainak és ethoszának. Álláspontunkat, javaslatainkat, gondolatainkat, ítéleteinket nem érdekek, hanem átlátható normarendszer szerint alakítjuk ki. Az újságírás szakmai szabályai nagyrészt arra irányulnak, hogy a mindenkiben meglévő személyes elfogultságokat, kulturális, szociológiai, hitbéli meghatározottságokat minél inkább kiszűrje és a tények próbájának vesse alá. Ilyen szabály a tények ellenőrzése, a tények és a vélemények elválasztásának elve, az egyenlő mérce alkalmazása, minden releváns fél meghallgatása. Visszautalva a hasonlatra a közrendőrről: hogy a gyorshajtás gyorshajtás legyen, függetlenül attól, hogy ismert politikus, csinos nő, udvariatlan bunkó vagy kedvelt szomszédunk követte-e el.

Az elfogultság persze nem száz százalékig szűrhető ki az újságírói munkából. Egyáltalán nem mindegy azonban, hogy végül mennyi marad belőle. Olyan ez, mint az ivóvízben lévő arzén. Magyarországon köztudomásúan szinten mindenhol tartalmaz az ivóvíz valamennyi arzént, Csongrád megyében a legtöbbet. Nem mindegy azonban, hogy mennyi arzén van a vízben. Az egészségügyi határérték (egyébként 0,01 mg/L) alatt a fogyasztása nem jelent egészségügyi kockázatot. A sajtó elfogultsága is ilyen: teljes egészében nem szüntethető meg, de szabályokkal az egészségügyi határérték alatt tartható.

Igazság, bátorság, kíváncsiság, a kételkedés, a gondolkodás és a kérdezés szabadsága, tisztességes és egyenlő feltételek biztosítása, mindez izgalmas történetekben feldolgozva – ez az újságírás lényege. Meglehetősen absztrakt fogalmak ezek, de közel sem olyan bonyolultak az újságírói mindennapokban. Egy újságíró nem a soha el nem érhető filozófiai igazságot keresi (amelyhez minél közelebb jutunk, annál jobban elbizonytalanodunk) – ennek a terhét nem rakhatjuk a sajtóra, mert azzal rögtön fel is mentjük a feladat alól, tekintve, hogy az megoldhatatlan. Az újságírói igazságot, egy adott közérdekű kérdésre adott idő alatt, adott terjedelemben és adott eszközökkel megszerezhető tisztességes választ, egy igaz történetet viszont el kell várnunk.

A SAJTÓ KISZOLGÁLTATOTTSÁGA

Amikor sajtószabadságról beszélünk, a kiszolgáltatottságról beszélgetünk. A sajtó szabadsága egyenlő a sajtó kiszolgáltatottságának alacsony szintjével vagy hiányával. A fogyasztók igényein és az alapvető szakmai normákon kívüli más tényezőknek való kiszolgáltatottság sebezhetőséget és ezáltal befolyásolhatóságot jelent. A külső befolyásnak tartósan ellenállni csak stabil üzleti lábakon álló, jogszabályokkal védett, transzparens motivációjú tulajdonosok által működtetett, a társadalom bizalmát bíró, erős

szakmai identitással és azt védő, illetve fejlesztő szervezetekkel rendelkező sajtó tud.

A sajtó kiszolgáltatottsága jelenleg több forrásból táplálkozik, és csaknem minden lehetséges irányból káros hatások érik. A legfontosabbak

- az üzleti,
- a szabályozási és hatósági,
- a politikai,
- a tulajdonosi,
- a reklámpiaci,
- a technológiai,
- a hatékony érdekvédelem, az erős szakmai szervezetek hiányából fakadó,
- a társadalmi bizalom hiányából származó
- és a globális piaci rendekből eredő kiszolgáltatottság.

ÜZLETI KÖRNYEZET

Az elmúlt években bekövetkezett, a politikai területfoglalás és haszonszerzés által egyaránt motivált változások a médiapiac által évtizedek óta magával hurcolt, a gazdasági válság által pedig felerősített problémákat használta ki. Ezek eredményeként a sajtó ma a határán mozog annak, hogy képes legyen ellátni minimális társadalmi funkcióit. A sajtónak éppen az a része van a legnagyobb válságban, amelyet a közügyek szempontjából alapvető fontosságúnak tekintünk: a minőségi közéleti sajtó. A médiapiac egyéb részei, a szórakoztató funkciókat ellátó lapok és műsorok, a magazinpiac, az életmód-kiadványok jóval kisebb mértékben szembesülnek ezekkel a problémákkal.

A kiszolgáltatottság legfontosabb forrása, hogy a sajtó profitabilitása drámai mértékben csökkent az elmúlt években. Bár a gazdasági válság okozta drasztikus visszaesés után a regenerálódás már elindult, a teljes legyengültség éveiben a sajtó védtelen volt az olyan hosszú távon meghatározó változásokkal szemben, mint a tőkeerős külföldi szakmai tulajdonosok felváltása politikai motivációjú kegyencekkel, a reklámpiac állami eltérítése vagy a magyar piacon nem érdekelt globális szereplők magyar reklámpiaci részesedésének drasztikus emelkedése. A magyar médiapiac 290 milliárd bevétel mellett 9 milliárd forint nyereséget termelt 2015-ben, és a száz legnagyobb médiacégnek is a kétharmada veszteséges – nem beszélve a kisebbekről. Ez azért alapvető fontosságú, mert egy nyereséges vállalat sokkal ellenállóbb a külső nyomással szemben, legyen az politikai vagy üzleti befolyás, etikai vagy ízlésbeli kompromisszum.

Ahogy arról már a bevezetőben viszonylag részletesen szó esett, a média szabadságának garanciáját jelentős részben a profitabilitás képes megadni.

Annak, hogy a médiapiac ellenálló képessége a külső befolyással szemben ilyen drasztikus mértékben csökkent, jelentős része van a jövedelmezőség csökkenésének. 2008 óta több komoly érvágás is érte a médiapiacot. A gazdasági válság legnagyobb kárvallottja éppen a médiaszektor volt, elsősorban mert a krízis a legnagyobb hirdetői csoportok jókora részét (pénzintézetek, biztosítók, autóipar) érintette jelentősen, amelyek saját problémáikat legelőször a hirdetési költések visszafogásával ellensúlyozták. Ugyanebben az időszakban indult erőteljes növekedésnek a globális online szolgáltatók térnyerése a hazai hirdetési piacon. 2010 és 2015 között a Google és a Facebook részesedése a teljes (tehát nem csak digitális!) magyar ún. ATL, „hagyományos" reklámpiacból 5%-ról 17%-ra nőtt. Ez azt jelenti, hogy a reklámpiac 2013 körül megindult regenerálódásának valójában a nemzetközi szolgáltatók, ügynökségek voltak a haszonélvezői, amelyek azonban platformszolgáltatók, és bevételeik nem jelennek meg a sajtó finanszírozásában.

Ezek a szolgáltatók természetes globális monopóliumokká váltak a tartalomfogyasztás egyes szegmenseiben, és központi szerepre tettek szert a digitális tartalomfogyasztás értékláncában. Bevételeik a média hagyományos bevételeit szívják el, miközben maguk nem állítanak elő tartalmat. Valahogy úgy, mintha a digitalizáció előtti korban a újságosbódéban ülő eladó kereste volna a legtöbbet a sajtó értékláncában, aki azonban nem vett részt az általa értékesített termék előállításának finanszírozásában. További probléma, hogy ezek a vállalatok nem Magyarországon adóznak (és véleményes, hogy egyáltalán adóznak-e, de ez most mellékes), így a magyar piacon elért sikereik még adóbevétel formájában sem járulnak hozzá a sajtóval kapcsolatos közcélok eléréséhez. Ez természetesen globális probléma, amelynek megoldására eddig csak óvatos és eredménytelen lépések történtek úgy az egyes nemzetek szintjén, mint nemzetközi szinten. Ugyanakkor az online sajtó függő helyzetben is van ezektől a platformoktól, mivel azok piaci dominanciája folytán közönségük jelentős része (médiumonként változó mértékben, mintegy 20–50%-uk) azokon keresztül fogyasztja őket.

Önbecsapás lenne abban reménykedni, hogy ez a trend, a globális szereplők részesedésének növekedése változni fog. A Google és a Facebook nem valamilyen visszaélés folytán tett szert ilyen piaci jelenlétre, hanem mert a felhasználói élmény, valamint a méretgazdaságosságból fakadóan a hirdetőknek kínált ár-érték arányuk kiemelkedően jó, ezért sokan használják és sokan hirdetnek ezeken a platformokon. Ezen legfeljebb még jobb értékajánlattal vagy az üzleti modellek alkalmazkodásával lehet változtatni.

A hirdetési piacon támadt kihívás azért is érinti nagyon érzékenyen a digitális sajtót, mert az online média egyetlen finanszírozási forrása a hirdetés. Ez ma már jóformán tarthatatlan, de hallatlanul nehéz lesz levezényelni azt az üzleti-kulturális változást, amelynek eredményeként a közönség

hajlandó és képes lesz fizetni online sajtótermékekért. Nemcsak pénzügyileg, hanem eszmeileg is nagyon fontos lépés, hogy a közönség ilyen módon is kifejezze igényét a sajtó szolgáltatásaira.

A média gazdasági kiszolgáltatottságának számos káros hatása van a társadalom állapotára. Sok szó esik arról, hogy ez milyen kedvezőtlen hatást gyakorol a média szabadságára, de fontos látnunk, hogy a média minőségére nézve általában is nagyon romboló. Az erőforrások csökkenése pénzügyi és intellektuális értelemben is olcsóbb megoldásokhoz vezet. A hiszterizált közélet és az egyre erősebb médiazaj harsánysághoz, egyre nagyotmondóbb címekhez és mind közönségesebb stílushoz vezet. A gyorsaság és az alaposság versenyéből pedig egyértelműen az előbbi kerül ki győztesen. Kevés kivételtől eltekintve csak azoknak a tartalmaknak az előállítása mögött áll üzleti racionalitás, amelyek alacsony költség mellett maximális azonnali hatást váltanak ki. Belátható, hogy ez nem kedvez a komplexebb témák sajtóbeli feldolgozásának, pedig jellemzően egy ügy annál komplexebb, minél fontosabb hosszú távon. A korszellemnek, az egyre megosztottabb olvasói figyelemnek és a média gazdasági lehetőségeinek is jobban megfelel a napi politikai vagy szórakoztatóipari szappanopera élő közvetítése, mint a klímaváltozás, a geopolitika, a társadalombiztosítás, a közoktatás vagy éppen a robotika problémáinak sok energiát igénylő, mély, de lebilincselő feldolgozása. De a csökkenő erőforrások okolhatók azért is, hogy az olcsóbb vélemények teret nyernek a drágábban megszerezhető tények kárára, és részben ezért omladoznak a hír és a reklám közötti, korábban áthághatatlannak hitt határok is.

AZ ÁLLAMI HIRDETÉSEK ELOSZTÁSA, ÚJ MÉDIATULAJDONOSOK

A média piaci problémáit az állam nem enyhíteni próbálta az elmúlt években, hanem rátett azokra még néhány lapáttal. Feltehetően azért, mert a legyengült piaci szereplők kiszolgáltatottsága jó lehetőség volt a beavatkozásra és az olcsó területfoglalásra. Szabályozási és informális eszközökkel is tovább gyengítették a média profitabilitását, így érve el, hogy a külföldi szakmai befektetők többsége olcsón eladja itteni tulajdonát és elhagyja az országot (felmérve, hogy itt középtávon sem lesz képes nyereséget elérni), és megelőzve, hogy eladósorba kerülő más médiacégeket esetleg külföldi tulajdonosok vásároljanak meg. Az új tulajdonosok túlnyomó része pedig a politikai klientúra fontos és kevésbé fontos szereplői közül került ki, akiknek elsődleges üzleti területe nem a média, hanem azt nyilvánvalóan más érdekeltségeik vagy politikai ambícióik támogatására, befolyásuk növelésére kívánják felhasználni. Az a félelem is észszerű alapokon nyugszik, hogy e tulajdonosok egy része nem valódi tulajdonos, nem a végső haszonhúzó.

A médiatulajdonlás transzparenciájának törvényi előírása vagy legalább ösztönzése is fontos garanciája lehetne a sajtó iránti társadalmi bizalom visszaszerzésének.

A média jövedelmezőségét csökkentő eszközökre példa a reklámadó bevezetése, a televíziók esetében a kábeldíjak bevezetésének halogatása-lebegtetése, az egyébként helyeselhető célú, reklámközvetítői díj fizetését előíró ún. bónusztörvény hatása, valamint az állami hirdetési költések minden korábbinál pártosabb elosztása. Az állami hirdetések terítése a médiapolitika egyik legfontosabb eszközévé vált; az elosztás módja mára túlnyomórészt nélkülözi a kommunikációs hatékonyság logikáját, és a versenyt alapjaiban befolyásoló kegyosztássá vált. Az állam hirdetési költéseinek abszolút összege is jelentősen nőtt, így a csökkenő reklámpiacon az arányuk még jelentősebb, mint korábban.

A média profitabilitása természetesen nem alapozható önmagában az állami reklámköltésekre. A legjobb az lenne, ha az állam egyáltalán nem költene a hirdetési piacon, mert azt már korábban sem tudták megállni kormányok, hogy az ilyen büdzséket ne kisebb-nagyobb részrehajlással osszák szét. Elismerjük, hogy néha valóban szüksége lehet állami szereplőknek erre a kommunikációs eszközre, de messze nem ilyen mértékben. Az állami hirdetések jelenleg nagyon komoly versenytorzító tételek a piacon, amelyeknek többnyire az új médiatulajdonosi réteg a haszonélvezője. (És feltehetően nem elhanyagolható mértékben népszerű pénzkifolyatási csatorna is, mivel a korábban a legnépszerűbbnek számító korrupciós iparághoz, az infrastrukturális beruházásokhoz képest itt lényegesen kisebb a megvalósítás költsége és annak mérhetősége).

A szabad média feltételrendszerében szükség van olyan garanciákra, amelyek egyrészt észszerű korlátot szabnak az állam hirdetési piaci költéseinek és szavatolják annak a kommunikációs célok és reklámpiaci sztenderdek szerinti észszerű elosztását.

SZABÁLYOZÁS ÉS POLITIKA

A média szabályozásának alapvető dilemmája, hogy az újságírás egyik alapvető funkciója az állam működésének, valamint a tágabb értelemben hatalommal bírók tevékenységének ellenőrzése, a közjavak felhasználásának kontrollja és a közönség olyan információkkal való ellátása, amelyek megkönnyítik a döntéseiket – legyenek azok választói, fogyasztói vagy akár szülői döntések. A sajtó további funkciója a vélemények áramoltatása a társadalomban, terep, platform biztosítása új gondolatok kipróbálására. Ez többnyire az éppen aktuális társadalmi norma provokálásán keresztül valósul meg – ezért van az, hogy a sajtóban megjelenő vélemények nagyon

sokszor provokatívak, zavarók. Mindezekből nyilvánvaló, hogy a sajtó és az állam között fennáll némi érdekkonfliktus, ami az állami szabályozást nagyon megnehezíti, bonyolultabb dilemmákkal veszi körbe, mint a különböző jogszabályokat, törvényeket általában. A sajtó tevékenysége jelentős részben az állam tevékenységére irányul, tehát ellenőrzi az államot, miközben az állam a sajtó a működését igyekszik szabályozni. Egyértelmű, hogy nagyon sok a konfliktuslehetőség ebben a kettősségben. Természetesnek tekinthető, hogy ezek a konfliktusok léteznek, és olyan szabályozásra van szükség, amely ezt a kettőséget elfogadja, és a média számára megfelelő szabadságot biztosít az állammal és az üzleti szférával, illetve bármilyen befolyással szemben. Az említett ellenőrző funkciót ugyanis nem lehet sem normatív, sem absztraktabb, lelki-pszichés szabadság nélkül színvonalasam ellátni.

Általános tévhit, hogy a magyar sajtó szabadságát a médiatörvény tartalomszabályozási része veszélyezteti leginkább. A tartalomszabályozásnak vannak vitatható elemei, de a sajtó szabadságát alapvetően nem korlátozza. Sokkal inkább más jogszabályok és gyakorlatok, mint például a közérdekű adatok hozzáférhetőségének korlátozása, a médiahatóság politikailag befolyásolt versenyfelügyeleti döntései, részben frekvenciapályáztatási gyakorlata, a reklámadó vagy a közmédia hírszolgáltatásának politikai irányítása. De még inkább a nem jogszabályi természetű, informális csatornákon keresztüli befolyásgyakorlás és a piac egy jelentős részének irányított tulajdonosváltása és állami finanszírozása.

Ma a sajtó és az állam érintkezési felületének szinte minden pontján jelen van a politikai kliens elv, amely nem normatív szempontok, hanem barát-ellenség felismerőrendszer alapján hozott döntésekhez vezet. Egészen biztosan kialakítható olyan normatív alapokon nyugvó szabályozás és kultúra, amely a minimálisra szorítja le a jövőbeni kormányok beavatkozási lehetőségeit a média működésébe. Ennek ki kell terjednie a következőkre: a hatóság függetlensége és döntéseinek megtámadhatósága, az állami reklámköltések elosztásának elfogulatlansága, a tulajdonosi transzparencia kikényszerítése, a közmédia függetlensége, a sajtóba áramló közpénzek átláthatósága, a közérdekű adatok hozzáférésének garanciája, a sajtó befolyásolására alkalmas szabályozási eszközök (frekvenciaelosztás, médiapiaci versenyfelügyelet, parlamenti tudósítások szabályozása stb.) újragondolása. De a szabad sajtó nem öncél, hanem a jól informált, saját ügyeiről vitázni, azokról döntést hozni képes társadalom eszköze. Ezért nemcsak a sajtó működése, hanem a fogyasztók hozzáférésének ösztönzése és a fogyasztóvédelem is fontos.

A média tartalmi szabályozására, a beavatkozásra csak a legvégső esetben bevethető eszközöket kell az államnak magánál tartania. A részletes állami tartalomszabályozás, különösen, ha ahhoz szankciók társulnak, éppen a hatalom ellenőrzését illetően veszélyezteti a média „őrkutya" szerepét és az e feladat ellátásához szükséges – mindent megkérdőjelezni vágyó, semmit sem készpénznek vevő – újságírói bátorságot. A tartalomszabályozás olyan eszköz, amely a hatalom mindenkori gyakorlóit visszaélésre csábíthatja, és annál inkább az, minél inkább van miért tartania a nyilvánosságtól. Az állam mint a média alanya és tárgya nem lehet kizárólagos ellenőrzője a médiának.

A média tevékenysége, eredményessége, minősége nem mérhető normatív mutatók szerint. A jog egyértelműségre törekszik, normativitásra, szövegszerűségre, míg a sajtó fluid természetű, gyorsan változó, kontextusfüggő műfaj. Ezzel egy törvény nehezen tud mit kezdeni, és ha mégis megpróbál, abból szükségszerűen interpretációs szempontból nyitott jogszabályok jönnek létre, amelyek vagy betarthatatlanok, vagy még alkalmasabbak arra, hogy a szabályozó állam mindenkori képviselői visszaéljenek velük. Ez csorbíthatja a sajtó, a véleménynyilvánítás és az információkhoz való hozzáférés szabadságát, márpedig a szabadságjogokat a demokratikus államnak alkotmányos és jogi garanciákkal védenie kell, és meg kell teremtenie az érvényesülésüket elősegítő feltételeket.

A tartalomszabályozás olyan vitatható, de egyébként legitim elvei, mint a kiskorúak védelme, a különböző csoportok érzékenységének és az emberi méltóságnak a védelme, a gyűlöletkeltés tilalma önmagukban jó szándékúak, de jellemzően szubjektívek és tág teret nyújtanak az eseti elbírálásnak, ami jelentős visszaélési kockázat. (Ugyanakkor a 2010-es médiatörvényt övező hazai és nemzetközi vita és felháborodás ebben az esetben nem volt indokolt – a tartalomszabályozás nem vált a sajtó zsarolásának eszközévé. A hatóság feletti politikai irányítás a versenyfelügyeleti eljárásokban és a frekvenciapályázatok elbírálásában, valamint a közmédia működésében jelent meg). Ebből a sorból azonban kilóg a kiegyensúlyozottság törvényi előírása, amely fontos, de eltorzított szakmai követelmény, és korlátozott hatása is inkább kontraproduktív volt. A kiegyensúlyozottságnak a kizárólag a parlamenti pártokra való értelmezése mesterkélt kiegyensúlyozottsághoz vezet legfeljebb, miközben a végcél a különböző vélemények megjelentetése, amelyek nem biztos, hogy éppen a parlamenti frakcióhatárok szerint oszlanak meg, sőt az sem biztos, hogy egyáltalán jelen vannak az országgyűlésben, továbbá az egyes hangok, vélemények társadalmi súlya is különböző. A kiegyensúlyozottság fontos szakmai és etikai előírás, de azt kizárólag pártokra értelmezni félreértés. Ez az értelmezés csakis választási kampányok idején racionális és betartható.

A tartalomszabályozás némely céljának helyességét nem vitatva úgy véljük, hogy azok feltehetően hatékonyabban és kisebb visszaélési kockázattal, harmonikusabban érhetők el más eszközökkel – az önszabályozás ösztönzésével, a közvélemény formálásával, kommunikációval, vagy sú-

lyosabb sérelmek esetén hagyományos bírósági úton, elsősorban a polgári jog (extrém esetben a büntetőjog) eszközeivel. Általános szabályozási alapelvként tartjuk követendőnek, hogy az állam csak olyan szabályozási eszközt tartson magánál, amelyet sem az önszabályozás, sem a piac, sem a bírósági út nem képes kiváltani. Ilyenből pedig nincs sok.

Kevésbé ismert tény, hogy a sokat szidott médiatörvény néhány nagyon fontos ponton előrelépett a korábbi jogszabályhoz képest a szerkesztői és az újságíró szabadság ügyében. Ilyen a forrásvédelemről szóló rész, de ennél is fontosabb lehetne a szerkesztői szabadságról szóló paragrafus, amely akár a tulajdonos utasításának megtagadására is feljogosítja a szerkesztőt, és megtiltja, hogy emiatt vele szemben munkajogi szankciókat alkalmazzanak. Szintén mentesíti a törvény bizonyos körülmények között a jogkövetkezmények alól azt az újságírót, aki jogsértést követ el annak érdekében, hogy közérdekű információt megszerezzen. (Ezzel ellentétes hatású viszont az a nagyon káros trend, hogy később számos adminisztratív módon igyekezett a hatalom a közérdekű adatok megismerhetőségét korlátozni.)

Ugyanakkor ezek a rendelkezések nem javítottak érdemben a sajtó helyzetén, többek között mert nem lettek kipróbálva. Egyetlen szerkesztő sem fordult ilyen ügyben jogorvoslatért, pedig néhány eset ismertté vált – még több pedig nem. Ez rámutat a mai helyzet egyik legfájdalmasabb pontjára is, mégpedig arra, hogy a formális és az informális szféra – ahogy az élet számos egyéb területén is – végletesen elvált egymástól. A befolyás nem formális, hanem informális hatalomból ered, a tulajdonos sem az, aki, a szerkesztői szabadság védelmét így a szereplők kikényszeríthetetlennek érzik vagy nem veszik komolyan. Az informális szabályok erősebbek, ismertebbek, felülírják a formális szabályokat, és még ott sem bíznak bennük a szereplők, ahol az elvileg az érdekükben állna. A problémák jelentős része sokkal inkább kulturális és politikai, mint jogi. A média feletti befolyás gyakorlásának legfontosabb csatornái informálisak, informális szabályok szerint működnek, és szankciók, az elszenvedett hátrányok, a megszerezhető előnyök is informálisak.

Az utóbbi időszakban számos példáját láthattuk a médiára irányuló vagy azt is érintő olyan jogszabály-módosításoknak, amelyek egészen konkrét helyzetre reagáltak, politikai eszközként használva a jogot. Ezek szinte mindig személyes üzleti vagy politikai érdekeket szolgáltak a reklámadótól kezdve az országos kereskedelmi televíziók által kérhető kábeltelevíziós csatornadíjon át a közérdekű adatok megismerhetőségének konkrét intézményekre vonatkozó vagy általános szűkítéséig. Fontos garanciális szabály lehetne a sajtó szabadságára nézve egy olyan korlátozás, amely előírná, hogy a sajtóra (is) vonatkozó jogszabály elfogadása és hatálybalépése között legalább egy évnek kell eltelnie. Ez megelőzné, hogy instant érdekek és helyzetek megoldására szülessenek jogszabályi megoldások. Olyan vészhelyzetet pedig a médiapiacon nehéz elképzelni, amely ilyen azonnali beavatkozást tenne szükségessé – ha pedig mégis, arra minden bizonnyal lehet vészmegoldást találni. (Megjegyzendő, a halasztott hatálybalépésnek ez az általánosabb intézménye az élet más területein is hasznos eszköz lenne és bölcsebb, átgondoltabb törvényalkotáshoz vezetne. Ami nem elég fontos ahhoz, hogy biztosak legyünk benne, hogy egy év múlva is az lesz még, arról talán nem is érdemes törvényt alkotni).

A mai körülmények között az állam többnyire éppen azt igyekszik szabályozni, amit nem kellene. Amely területeken viszont komoly problémák vannak – a közösségi média bénító dominanciája a fogyasztásban és a bevételekben, a hirdetési piac politikai eltérítése, a reklám és a tartalom összemosódása, a digitális üzleti modell veleszületett betegségei, a közmédia pártirányítása –, ott vagy nem tud mit tenni, vagy ő maga a probléma. Ha a helyi sajátosságokat leszámítjuk, a média (nem csak a hírmédia!) akkor is végletesen megváltozott az elmúlt évtizedben, és ez csak fokozódni fog mind a változás sebességében, mind annak kiterjedésében. Ezért új megközelítésű, paradigmát váltó megoldásokra lenne sürgősen szükség.

ÖNSZABÁLYOZÁS

A média kettős természete – egyszerre üzlet és a közjót célzó szolgáltatás – nem egyedülálló. Hasonló kettősség jellemez olyan részletesen szabályozott iparágakat, mint a magánegészségügy, a gyógyszeripar, a közműszolgáltatások piaca, ezeknél mégsem beszélünk önszabályozásról. Ami a médiát ezektől megkülönbözteti és az önszabályozási elemet a szabályozási rendszerben szükségessé teszi, az iparág egyéb sajátosságaiból ered.

Az egyik ilyen a már említett ellentmondás az állam és a sajtó egymásra irányuló ellenőrző szerepe között. De önszabályozásra azért is szükség van, mert a média jogilag nem értelmezhető módon is követ el hibákat, okoz jogos sérelmeket. Az önszabályozás nem engedékenyebb, mint a jogi szabályozás – sőt sok esetben jóval szigorúbb és mindenképpen részletesebb –, hanem más logikát követ: az etika, a pontosság, a személyiségi jogok, az egyenlő mérce elve, az elvárható gondosság és más meghatározott szabályok alapján az esetek körülményeit, az újságírói szakma hagyományait, trendjeit, a műfaji és technikai sajátosságokat és a tartalmi-morális kontextust is képes figyelembe venni.

A média üzleti természete is rejt etikai és szabályozási csapdákat, rövid távon ugyanis a média üzleti és közszolgáltatási természete között gyakran merül fel érdekkonfliktus. Miközben egy adott médiapiaci szereplő nyereségessége fontos garanciája a függetlenségnek, gyakran éppen a profitabilitási cél kerül konfliktusba a média közszolgáltatási funkciójával. Ilyen

eset lehet például, amikor egy hirdetőt, a tulajdonost, esetleg a tulajdonos üzleti körének szereplőit hátrányosan érintő információ publikálásáról van szó. Ilyenkor a szerkesztőség kiszolgáltatottsága abban is megnyilvánulhat, hogy a tulajdonos vagy képviselője nemcsak közvetlenül, a tartalom befolyásolásán keresztül, hanem indirekt módon, munkáltatói és pénzügyi döntésekkel is kifejezi nemtetszését. Az önszabályozás ilyen esetekben egyfajta védelmet nyújthat az érdekek konfliktuszónájában rekedt szerkesztőségeknek, és felléphetnek a tartalom illegitim befolyásolásával szemben (építve a szerkesztői függetlenség papíron létező, de soha próbára nem tett törvényi garanciájára is).

A média önszabályozásának legfrissebb trendjei azt mutatják, hogy az etikus viselkedés követelményei a médiatulajdonosokra is egyre inkább kiterjednek. A média önszabályozási testületei egyre több helyen írják elő a médiavállalatok teljes tulajdonosi transzparenciáját – nem csupán a közvetlen tulajdonosra, hanem a teljes tulajdonosi láncra, a végső haszonhúzó magánszemélyekre vonatkozóan is. A média önszabályozásának szereplői körébe ma már a tulajdonosokat is beleértik, ezáltal is kifejezve elkötelezettségüket az elszámoltathatóság és a transzparencia ügye iránt.

Az önszabályozás modelljében fontos szerepet játszik a média és a közönség kapcsolata, mivel az egyik legfontosabb funkció a transzparencia megteremtése, ezáltal a média a közönség számára ellenőrzési lehetőséget kínál. Az önszabályozás ugyanis elsősorban a fogyasztói panaszok kezelésén keresztül valósul meg. A panaszeljárás lehetőséget ad a törvényi úton nem orvosolható, de a fogyasztót zavaró, felháborító rossz minták szankcionálására, és nem utolsósorban – a jogi úton is orvosolható ügyekben – a peres vagy hatósági eljárásnál gyorsabb és olcsóbb. Tekintve, hogy a média iránti társadalmi bizalom javulása nemcsak az újságírók érdeke, hanem a minőségi demokrácia egyik legfontosabb indikátora is, az iparági transzparencia és a közönség közvetlen fellépésének lehetősége közérdek is.

A média önszabályozásának legfontosabb funkciói az alábbiak:

- iparági szakmai és etikai sztenderdek (irányelvek, szabályok, kódexek) kidolgozása és az ehhez szükséges szakmai konszenzus megteremtése, a sztenderdek rendszeres felülvizsgálata, a közönség tájékoztatása és a vitába való bevonása;
- szakmai védelem (jogi és a nyilvánosság előtti) biztosítása azoknak az újságíróknak, akiket hivatásuk gyakorlásában indokolatlanul akadályoznak, meghurcolnak vagy egyéb atrocitás éri őket;
- a szabályok megsértésére vonatkozó panaszok gyors és érdemi elbírálása, a döntések nyilvánosságra hozatala;
- speciális területekre vonatkozó vagy eseti irányelvek, ajánlások rendszeres kidolgozása, szakmai iránymutatás olyan váratlan kihívást jelentő, etikailag is komplex helyzetekben, mint a veronai busztragédia vagy a menekültválság;
- a fogyasztói médiatudatosság erősítése;
- a szakmai trendek monitorozása, esettanulmányok, jó és rossz gyakorlatok elemzése, kutatása, publikálása.

Az önszabályozási modellekkel szembeni leggyakoribb vád, hogy egy saját magát szabályozó és saját maga felett ítélkező iparágat, céhet hoznak létre. Ennek kiküszöbölését szolgálják a következő garanciák:

- A média önszabályozási tevékenységének nyilvánossága: a panasz, az eljárás, a döntés is nyilvános.
- Nem szakmabeliek bevonása a panaszeljárásba, a vitákba, a tevékenység nyilvános monitorozásába – ez lehetővé teszi a külső kontrollt. Ilyen „laikus" lehet a közönség képviselője vagy külső szereplő, aki a médiával összefüggő tudományágak, kutatóműhelyek, civilszervezetek képviselője.
- Független külső kontrollpontok létrehozása. Ilyen lehet például a médiaombudsman a média önszabályozásának egyik lehetséges kiegészítőjeként egyes helyeken. Gyakori és hasznos megoldás például, hogy a közmédiának külön ombudsmanja van, amit a közmédiára mint a média speciális ágára nehezedő nagyobb felelősség indokol.

Az önszabályozás hatékonyságát segíti, ha az iparági irányelveken túl egyes piaci szereplők – szerkesztőségek és kiadók – maguk is működtetnek minőségbiztosítási és etikai garanciákat, leírt és számon kérhető belső sztenderdekkel, eljárásokkal, esetleg saját, a szerkesztőségen belüli ombudsmannal.

A KÖZÖNSÉG NÉLKÜL NEM MEGY

A jelenlegi trendekből egyértelműen látszik, hogy a sajtó üzleti modelljének problémái nem fognak egykettőre megoldódni, ez pedig a sajtó szabadságára nézve veszélyes, a minőségét érezhetően rombolja, ennek társadalmi hatása pedig rendkívül káros. Ha a társadalomnak szüksége van független és jó minőségű sajtóra – márpedig ezt axiómának tekintjük –, akkor a társadalomnak ki kell fejeznie ezt. Ki kell fejeznie direkt és indirekt eszközökkel egyaránt. Egyrészt ki kell követelnie a minőséget olyan módon, hogy szóvá teszi, ha nem azt kapja: panaszt tesz, etikai vizsgálatot kezdeményez, jelzi az elvárásait akár kedvenc médiuma, akár szakmai szervezetek felé. Másrészt a közönségnek nagyobb részt kell vállalnia a média finanszírozásá-

ban, ha független és sokszínű médiát szeretne, és ha nem akarja, hogy saját egyéni céljaik érdekében mások vállalják át ezt a feladatot.

Az, hogy a közönség a digitális platformokon is fizessen a tartalomért, hosszú és fájdalmas szülés lesz, az állam azonban serkentheti ezt a folyamatot, amelynek révén a közönségtől többletforrások juthatnak a sajtóhoz és közben minőségi garanciákat is kikényszerít. Az állam közvetlen beavatkozási kísérletei a piaci folyamatokba a már hosszan taglalt elméleti problémák miatt azonban sok veszélyt rejtenek magukban. Ezért olyan támogatási rendszer kialakítása volna helyes, amely úgy irányít közpénzt a sajtóba, hogy az közvetlenül az adófizetőktől, állami beavatkozás nélkül kerüljön a piaci szereplőkhöz. Az ebből való részesülésre való jogosultságot pedig az állam pozitív ösztönzőként a sajtó átláthatóságának, minőségének, számonkérhetőségének, etikusságának fejlesztéséhez kötheti.

Ez a támogatási rendszer például a civilszervezeteknek a személyi jövedelemadó 1%-ából való részesedéséhez hasonló modellben tudna megvalósulni. Az adófizetők választhatnának egy orgánumot a feltételeknek megfelelő médiumok listájából, adójuk bizonyos százalékát vagy egy abszolút összeget juttatva nekik ezzel. Megfontolandó, hogy ez ne meghatározott százalék, hanem adott összeg, mondjuk 3–5 ezer forint legyen, mert az adóhoz kötött esetben a magasabb jövedelmű célcsoportoknak szóló orgánumok jóval több forráshoz jutnának és így tovább nőne a jövedelmi csoportok közötti információs szakadék.

Ennek a rendszernek az előnye lenne, hogy erősebb kötelék alakulna ki a sajtó és közönsége között, amire ma nagyon nagy szükség van. A médiumok feltehetően élénk kampányt folytatnának azért, hogy közönségük őket jelölje meg adóbevallásában. Az adófizetők választásukkal pedig azokat a médiumokat juttatnák előnyhöz, amelyeket nemcsak fogyasztanak, hanem fontosnak és hasznosnak is éreznek az életükben, így a médiapiaci verseny a minél erősebb és hangosabb ingerek területéről részben átkerülne egy másik síkra, a fontosság és a hasznosság síkjára. A médium és közönsége közötti (a közösségi finanszírozáshoz, a *crowdfunding*hoz hasonló) erősebb kapcsolat ahhoz is hozzájárulna, hogy a sajtónak közvetlenebb visszacsatolása legyen arról, mi a közönség véleménye a munkájáról, és jobban, közvetlenebbül érezné, hogy őket kell szolgálnia. Ez a lépés jelentősen átalakíthatná a sajtó érdekviszonyait, és olyan módon vonna be közpénzt a sajtó finanszírozásába, hogy az mégis a piacihoz hasonló módon, a fogyasztók ítélete alapján oszlana el.

A programban való részvételt pedig az állam olyan feltételekhez köthetné, amelyek kikényszerítése egyébként igen nehéz feladat lenne és amelyek hozzájárulhatnának a média minőségének és átláthatóságának fejlesztéséhez. Ilyen feltétel lehet például az önszabályozásban való részvétel, a nyilvánosan elérhető etikai kódex kidolgozása, a fogyasztói panaszok átlátható kezelése, a transzparens tulajdonosi viszonyok, a közönségmérési auditnak való alávetés, éves etikai auditjelentés készíttetése és közlése, a szerkesztő függetlenségének munkajogi garantálása. (Megfontolandó, hogy időszakosan ki lehetne zárni a támogatható orgánumok köréből a meghatározottnál nagyobb mennyiségű pert elbukó vagy etikai eljárásban elmarasztalt médiumokat, bár félő, hogy ez a kockázatosabb műfajok kerülésére serkentené a sajtó nagy részét. Valamilyen szankciós lehetőségre azonban szükség lehet, különben egy idő után a rendszer ösztönzőereje csökkenhet.) Adott esetben bizonyos profitszint vagy piaci részesedés felett is elveszthető lehet a támogatásra való jogosultság, hogy a juttatás olyan helyre kerüljön, ahol nagyobb szükség lehet rá. (A programban nyilvánvalóan nem vehetne részt a közmédia és az egyéb állami vagy önkormányzati tulajdonú médiacégek.)

Az így a piacra bevonható összeg hasonló léptékű, mint a Facebook és a Google jelenlegi részesedése a hirdetési piacból. Jelentős, a piacot megmozgató összeg, de nem elég ahhoz, hogy önmagában biztosítsa a média fenntarthatóságát (ez nem is lehet cél). Ennek a támogatásnak a költségvetési forrása lehet a globális szereplők itteni bevételeinek sikeres bevonása az adófizetés körébe, a reklámadó-bevétel vagy annak reménybeli kivezetése után a távközlési cégek (mint a digitalizáció fontos haszonélvezői) által jelenleg is fizetett különadó vagy közműadó (a legjobb pedig, ha a többit az állam egyszerűen megspórolja a saját szükségtelen hirdetési költségeinek visszafogásával).

AJÁNLOTT SZAKIRODALOM

James Curran: *Média és demokrácia,* ford.: Bakonyi László – Bakonyi-Tánczos Vera, Budapest, Wolters Kluwer, 2016.

Jesse Owen Hearns-Branaman: *Journalism and the Philosophy of Truth,* Oxford, Routledge, 2016.

Steven Knowlton – Bill Reader: *Moral Reasoning for Journalists,* Westport, Praeger, [2]2008.

Robert D. Leigh (szerk.): *A Free and Responsible Press,* Chicago, The University of Chicago Press, 1947.

Mérték Médiaelemző Műhely – Független Médiaközpont: *Újragondolt nyilvánosság. Médiaszabályozási koncepció,* 2014, *mertek.eu* = goo.gl/Ke7vZq

Kelly McBride – Tom Rosenstiel (szerk.): *The New Ethics of Journalism,* Los Angeles et al., Sage – CQ Press, 2013.

Brankica Petković: *A Counter-System or How to Save Journalism,* South-East European Media Observatory, 2016, *mirovni-institut.si* = goo.gl/dt81Zf

Polyák Gábor – Uszkiewicz Erik (szerk.): *Foglyul ejtett média,* Budapest, Mérték Médiaelemző Műhely, 2014, *mertek.eu* = goo.gl/xZ2Ekw

RIGÓ Róbert: A bizalom eróziója és újjáépítésének szükségessége a 21. században, *Forrás,* 2010/7–8., *forrasfolyoirat.hu* = goo.gl/zJyWQd
Vaira VĪĶE-FREIBERGA et al.: *A Free and Pluralistic Media to Sustain European Democracy The Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism,* European Commission, 2013, *ec.europa.eu* = goo.gl/zL8GY
Whitereport Financial gyorsjelentés. A TOP100 magyarországi médiavállalat árbevétel- és profittrendjei a legfrissebb tények alapján, 2015, kreativ.hu = goo.gl/uREsmL
Milan F. ŽIVKOVIĆ: *Who Will Pay for Journalism?,* South-East European Media Observatory, 2016, *mirovni-institut.si* = goo.gl/ZUrtUQ

Polónyi István

OKTATÁSPOLITIKAI KÍSÉRLETEK ÉS KUDARCOK

Nemzetközi színvonalú oktatási rendszer létrehozása

A nagy humán szférák sokáig fenn tudják tartani működésük magas színvonalának mítoszát. Ilyen a magyar egészségügy is, amely nagyon sokáig képes volt világszínvonalának hitét megőrizni, s csak mára derült ki, hogy a király meztelen. A közoktatás – bár az oktatáskutatók előtt már régen közismertek voltak a színvonallal kapcsolatos problémák – a kilencvenes évek végéig tartotta magát, s csak ezt követően kezdett el rohamosan romlani a megítélése a közvéleményben. A felsőoktatással kapcsolatban viszont kissé más a helyzet. A kutatások azt mutatják, hogy a megkérdezettek több mint fele napjainkban is jónak vagy kiemelkedően jónak tartja a hazai felsőoktatást, és egészen kevesen akadnak, akik a nemzetközi átlagnál gyengébbnek ítélik annak minőségét (FÁBRI–KOLTÓI 2014). A magyar tudomány is tartja még magát, itt is csak a témával foglalkozók vannak tisztában azzal, hogy az csupán Pomádé király új ruhájában tetszeleg.

De mi a valódi helyzet a hazai oktatásban és milyen tényezők alakították ilyenné?

A HAZAI KÖZOKTATÁS HELYZETE

A hazai közoktatás színvonalának nemzetközi összehasonlításáról viszonylag sok vizsgálat áll rendelkezésre. Az egyik legáltalánosabban használt, széles körben elfogadott teljesítményértékelés a PISA-mérés. Az OECD *Programme for International Student Assessment* (PISA) vizsgálatát először 2000-ben végezték el harminc OECD-országban, köztük hazánkban, a 15 éves tanulók olvasási-szövegértési készségeit, matematikai és természettudományos ismereteinek szintjét mérve. Azóta rendszeresen, háromévente ismétlik, egyre több ország részvételével.

A magyar olvasás-szövegértés vizsgálatának eredménye 2000 és 2006 között nagyjából stagnált, 2009-ben valamivel több mint tíz pontot (2,5%-ot) javult, majd 2012-től romlani kezdett: először hat pontot, majd 2015-re

újabb 18 pontot (2009 és 2015 között több mint 5%-ot) esett. Ha ugyanazt a harminc országot tekintjük, amelyik 2000-ben részt vett a vizsgálatban, akkor Magyarország 2000 és 2012 között a 20-21. hely körül mozgott, 2015-re viszont a 26. helyre esett vissza.

Matematikából 2000 és 2009 között a magyar eredmény 490 pont körül alakult, majd 2012-re 477 pontra esett és 2015-ben is ottmaradt. A természettudományos *(Scientific literacy)* eredményünk 2003 és 2009 között 503-504 pont körül volt, amellyel a harminc ország között az előkelő 14-15. helyen álltunk, ez 2012-re 494-re, 2015-re 477 pontra esett, s így először a 21., majd 2015-re a 25. helyre estünk vissza. Tehát 2015-re mindhárom területen a harminc ország között az utolsó hatodba, a 25-26. helyre csúsztunk le (lásd 1. táblázat és 1. ábra).

Ugyanakkor egy másik nemzetközi oktatási teljesítményvizsgálat, a *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) keretében a hasonló korú magyar diákok lényegesen jobb eredményt szoktak elérni. A TIMSS és a PISA tartalma között leegyszerűsítve az a különbség, hogy míg az előző tudományos megközelítésű, az utóbbi gyakorlatias feladatokkal vizsgálódik. Azaz a magyar diákok viszonylag jól megoldják a matematikai és természettudományos feladatokat, (a TIMSS-ben nincs olvasás-szövegértés), de alkalmazási helyzetben rosszul boldogulnak.

Egy további, az oktatás teljesítményét tükröző mutató a tanulmányi diákolimpiákon elért eredmény, amelyeken Magyarország igen előkelő helyen áll a nem hivatalos országrangsorban.

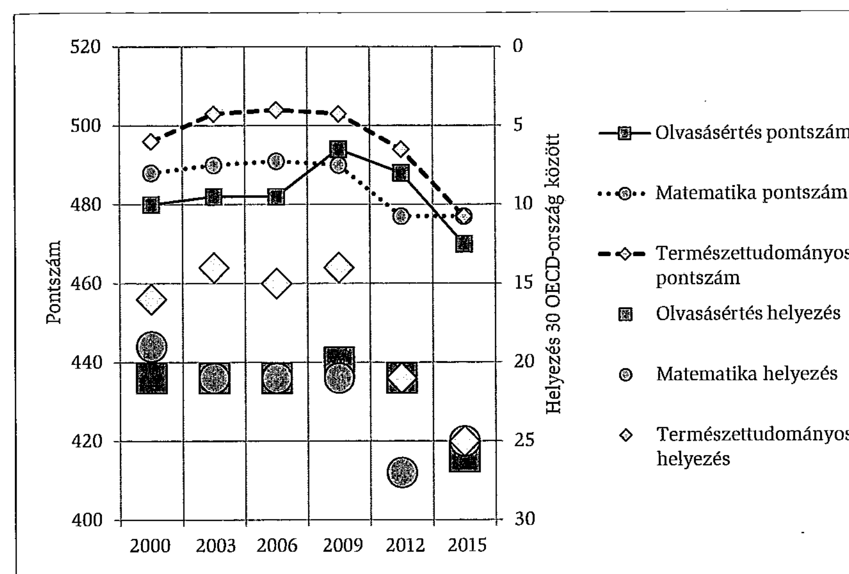
De éppen ez utóbbi hívja fel a figyelmet arra, hogy miközben egy szűk elit világszínvonalon áll, addig a tanulók jelentős része alulteljesít, azaz a hazai oktatás színvonala rendkívül polarizált és szelektív. A PISA-eredmények mélyebb elemzése során világossá válik, hogy a magyar diákok teljesítménye igen nagy szórást mutat olyan jellemzőktől függően, mint a lakóhely (nagyváros, város, község) vagy a szülők iskolai végzettsége. Az igazi baj tehát az, hogy a hazai iskolarendszer nem képes megbirkózni a tanulók társadalmi háttérkülönbségeivel.

A PISA 2012 magyar összefoglaló jelentés így ír: „A magyar oktatási rendszer teljesítményét leíró változók között egy területen tapasztalható állandóság: a szociális, kulturális, gazdasági háttér és a teljesítmény kapcsolata semmit sem változott 2000 és 2012 között. A PISA 2012 adatai újra rámutattak arra a jelenségre, hogy iskolarendszerünk nem kezeli a tanulók szociokulturális hátteréből eredő különbségeket. Ezek a különbségek már-már meghatározzák a tanulók teljesítményei közötti különbségeket, hiszen hazánkban az egyik legszorosabb a kapcsolat a háttérváltozók és a matematikateljesítmény között: az otthoni könyvek száma, a szülők iskolai végzettsége, munkaerő-piaci státusza, valamint a család gazdasági helyzete a tanulók eredménye közötti különbségek majdnem harmadát magyarázza" (Balázsi et al 2013,75).

1. TÁBLÁZAT • *A magyar diákok által elért pontok a PISA-vizsgálatokon, valamint Magyarország helyezése a harminc OECD-ország között*

Pontszám szerint	*2000*	*2003*	*2006*	*2009*	*2012*	*2015*
Olvasásértés (Reading literacy)	480	482	482	494	488	470
Matematika (Mathematical literacy)	488	490	491	490	477	477
Természettudomány (Scientific literacy)	496	503	504	503	494	477
Helyezés szerint	*2000*	*2003*	*2006*	*2009*	*2012*	*2015*
Olvasásértés (Reading literacy)	21	21	21	20	21	26
Matematika (Mathematical literacy)	19	21	21	21	27	25
Természettudomány (Scientific literacy)	16	14	15	14	21	25

Forrás: a PISA-adatbázis alapján saját összesítés



1. ÁBRA • *A magyar diákok által elért pontszámok a PISA-vizsgálatokon, valamint Magyarország helyezése a harminc OECD-ország között*
Forrás: a PISA-adatbázis alapján saját szerkesztés

De nem csak erről van szó. Az eredmények vizsgálatából az is kiderül, hogy Magyarországon igen nagyok az iskolatípusok közötti különbségek. Miután itt 15 éves tanulókról van szó, ez a különbség nem az eltérő iskolatípusokból adódik, hanem abból a szelekcióból, amelynek nyomán a legjobb tanulók gimnáziumba, a leggyengébbek szakiskolákba kerülnek.

A magyar iskolarendszer tehát tartalmában életidegen, átlagteljesítményében gyenge, társadalmilag polarizált és szelektív.

A történelmi örökség mint a kedvezőtlen közoktatási teljesítményt meghatározó tényező

A hazai oktatási színvonal egyáltalán nem volt elmaradott az általános iskolák rendszerének hetven évvel ezelőtti létrehozását megelőzően. A második világháború után felálló új rezsim viszonylag – legalábbis a gazdasági fejlettséghez képest – magas fokú iskolázottságot és viszonylag fejlett iskolarendszert örökölt. Ugyanakkor ez az iskolarendszer igen polarizált és igen szelektív volt. A 19. század végén a négyosztályos elemi iskolák töredéke, a tanulók néhány százalékát oktató, alapvetően a közepes és nagyobb városok belvárosi iskolái töltötték be azt a funkciót, hogy megtanították a diákokat írni-olvasni, megvalósították az elemi szocializációt és elegendő ismeretet nyújtottak a professzionalizációhoz (MAZSU 2012).

És ez a polarizáció, ha a hátrányos helyzetű kistelepülések kisiskoláira korlátozódva is, de nagyon sokáig, lényegében máig fennmaradt. A második világháború után ugyanis az erőltetett iparosítás elszívta az erőforrásokat az oktatástól (mint ahogy számos más szolgáltatási területtől is). Erre világít rá Andor Mihálynak az általános iskolával kapcsolatos kérdése 1980-ban: „Hogyan lehetséges például az, hogy 35 év alatt sem sikerült felszámolni a váltakozó tanítást, ami 1945 előtt ismeretlen fogalom volt?" (ANDOR 1980, 1981). Az általános iskolák működési feltételeinek megteremtése nagyjából a kilencvenes évekre érte el a normálisnak tekinthető szintet, már ha ennek azt a körülményt tekintjük, hogy minden tanulócsoportra (osztályra) jusson egy tanterem. De a polarizáltság továbbra is egyértelműen fennmaradt. 1975-ben az osztatlan vagy részben osztatlan iskolák (amelyekben a különböző évfolyamok közös csoportban tanultak) aránya még 45% volt. Az adatok szerint 1990-ben a tanulók 17, 1995-ben 16%-a járt osztatlan iskolába. Vajon ezekre az osztatlan iskolákra mennyire igaz az, amit a 19. század végi vidéki magyar iskoláiról fentebb írtunk, hogy az írástudáson és az alapszocializáción kívül nem sokat adtak a felnövekvő nemzedéknek? Mindezek alapján elég nyilvánvaló, hogy az államszocializmus alatt a közoktatási rendszer fejlődése megrekedt. Ugyanis, mint Báthory Zoltán megállapítja, „a magyar tanulók olvasási képességének – nemzetközi mércéhez viszonyított – alacsony színvonaláról 1970 óta rendelkezünk adatokkal" (BÁTHORY 2002).

A rendszerváltás utáni oktatásirányítási reformok kedvezőtlen közoktatási hatásai

A rendszerváltás idején a hazai közoktatás megújulásának három kiemelkedő oktatáspolitikai célját lehet azonosítani: az önkormányzatiságot, a pluralizmust és az autonómiát.

A rendszerváltást követően az oktatási rendszer fenntartója a helyi önkormányzat lett (amely feladataiból leadhatott a megyei önkormányzatnak). A finanszírozás a központi kormánnyal osztott formában történt. Mindez nyilvánvalóan a polarizáltság megmaradásával (sőt valószínűleg növekedésével) járt, hiszen a hátrányos helyzetű kistelepülések szűkös forrásai nem tettek lehetővé olyan kondicionálást, mint amilyet a gazdagabb települések megengedhettek maguknak. A pluralizmus is a polarizáció irányába hatott, hiszen a módosabb szülők gyermekei számára megnyílt a jól felszerelt és magas pedagógiai kultúrájú, de fizetős alapítványi iskolák, a középosztálynak pedig az egyházi törvénnyel garantált, stabil kiegészítő állami finanszírozással működő egyházi iskolák világa. És az is nyilvánvaló, hogy az autonómia is a polarizációt növelte. Ne feledjük, hogy a magyar közoktatásban évtizedek (évszázadok?) óta rosszul fizetett, alulmotivált, alacsony foglalkozási presztízsű, ezért kontraszelektált módon a pályára kerülő pedagógusok dolgoztak. Törvényszerű, hogy a jobban fizetett helyek azonnal magukhoz szívták a motivált pedagógusokat, s talán színvonaljavulást is el tudtak érni, miközben a hátrányos helyzetű kistelepüléseken maradt, aki maradt, ha maradt (hiszen ezeken a kistelepüléseken nincs orvos, nincs pap, nincs értelmiség megtartóerő). A hazai – és nem csak a kistelepülési – iskolákat alacsony színvonalú pedagógiai kultúra jellemzi, amelynek egyik következménye a szelektivitás. Báthory és később mások is rámutatnak arra, hogy a hazai pedagógiai gyakorlatban általánosan elterjedt homogén tanulócsoportban történő képzés egyáltalán nem előnyös, sőt nevelési szempontból kimondottan káros. Mint Nahalka István leszögezi: „Nem bizonyítható, hogy a szelekció előnyös az így kiválasztott gyerekek számára. Sok pedagógiai vizsgálat és tapasztalat is azt támasztja alá, hogy az elkülönített formában tanított, tehetségesnek tartott gyerekek nem szereznek magasabb szintű felkészültséget. [...] A homogenizált csoportokba beosztott tanulók társadalmi tapasztalatszerzési lehetőségei beszűkülnek, [...] A legsúlyosabb probléma azonban az, hogy a szelekció csak névleg történik a tehetség, a genetikusan örökölt adottságok szerint. Valójában itt társadalmi szelekcióról van szó" (FALUS szerk. 2003, 32).

A 2010-es oktatáspolitikai váltás teljesítményromboló következményei a közoktatásban

Az oktatáspolitika a 2000-es évek eleje óta egyre nyilvánvalóbban szembesült ezekkel a problémákkal. Több kormányzat által finanszírozott számos tanulmány fogalmazott meg javaslatokat az elmozdulás elősegítése érdekében. Ezek között szerepelt, hogy csak a legfontosabb javaslatokat említsük, a szegregáció tilalma, a szelekció akadályozása, a pedagógusok képzésének és továbbképzésének megújítása, a pedagógusok bérének megemelése, az oktatási rendszer minőségbiztosításának fejlesztése. Igazán jelentős elmozdulás azonban nem történt, mert a bevezetett intézkedések hamar erejüket vesztették. A 2005. évi pedagógus- (illetve teljes körű közalkalmazotti) béremelés néhány év alatt elinflálódott. A finanszírozásban nem sikerült radikális változásokat elérni. A szelekció és a szegregáció ellen tett intézkedések csak részlegesen vezettek eredményre, ráadásul a 2000-es évek első évtizedében tett erőfeszítéseket hamar erodálta a konzervatív kormányváltás, olyannyira, hogy 2016-ban az Európai Unió is felemelte a szavát a magyarországi iskolai szegregáció miatt.

De a 2010-es oktatáspolitikai fordulat a szegregáció bújtatott elfogadása mellett radikális intézkedésekkel is próbált változásokat elérni. Az oktatáspolitikai inga a másik végpontjába lendült. Az önkormányzatiság helyett állami irányítást és központi finanszírozást, a pluralizmus helyett államosítást, az autonómia helyett centralizációt vezettek be, új pedagógusképzési modellel, továbbá pedagógus életpályamodellel és béremeléssel (a fordulat legfontosabb lépéseit kiemelve). Az eredmények helyett azonban új problémák jelentkeztek, vagy a régiek más köntösben.

Az önkormányzatiság visszaszorítása és az önkormányzati iskolák állami finanszírozása kétségtelenül biztonságot teremtett a kistelepülések pedagógusainak bérezése terén, azonban igen sok problémát szült. Először is a kistelepülések semmivel sem váltak vonzóbbakká a pedagógusok (és az értelmiség) számára. Ráadásul a központi finanszírozásra való áttérés (és a vele párhuzamosan a rendszerből kivont források) következtében az iskolák dologi ellátása radikálisan romlott. Gyakran lehetett hallani fizetésképtelenségről, a villany- vagy vízszolgáltatás kikapcsolásáról a fizetés elmaradása miatt. Tehát a központi finanszírozással nem vagy alig javult a hátrányos helyzetű kistelepülési iskolák helyzete. Viszont a másik oldalon a gazdag települések iskoláinak helyzete esetenként radikálisan romlott, hiszen a jó anyagi helyzetben lévő önkormányzatok többletkondíciói, a bérek és a dologi ellátás többletei elmaradtak. A következmény tehát a lefelé nivellálás. Az intézkedéseknek akkor lett volna pozitív hatásuk, ha felfelé mozdítják el a hátrányos helyzetű és kevésbé érintik a módos települések feltételeit.

Az államosítással a pluralizmus erősen csorbult. Az egyházi közoktatás priorizálása megerősödött, a konzervatív kormány az egyházi oktatást támogatta kiemelten, a világnézetileg semleges oktatás elve háttérbe szorult, hiszen jó keresztényt és jó magyart csak ott nevelnek – ahogy a miniszterelnökséget vezető miniszter nyilatkozta. Az alapítványi és egyéb magánkézben lévő közoktatási intézmények nagyobbik részét lényegében ellehetetlenítette az oktatásirányítás. Ezzel persze csökkent a polaritás, ismét lefelé nivellálással.

Az intézkedéscsomag egyik legfontosabb eleme a pedagógus életpályamodell és az új bérezés bevezetése, valamint a pedagógusképzés és továbbképzés megújítása volt. Az életpályamodell és a kapcsolódó bérrendszer valóban rendkívül fontos lépés. Egyszerre teremtheti meg a pálya presztízsét, a pedagógusok motivációját és az oktatás színvonalának emelését. A bevezetés előkészítetlensége azonban sokat rontott a fogadtatáson (túlzott bürokratizmus és adminisztráció, az idős pedagógusok kihagyása a rendszerből, a bevezetés elhúzódása stb.). Különösen szembetűnők és ellenérzést keltők az intézkedések legfontosabb eleme, a bérrendszer bevezetésének anomáliái és visszakozásai. Hogy az eleinte tervezett azonnali bevezetés elhúzódott öt évre, majd a béralapot a minimálbér helyett a kormányzat által megadott (a minimálbértől elmaradó) összeghez kötötték, továbbá hogy a rivális pályákon közben nagyobb lett a keresetnövekedés, azt vetíti előre, hogy a pedagógusok béremelése nem éri el alapvető célját, nem tudja növelni a pedagóguspálya presztízsét. Márpedig közismert, hogy az oktatás színvonalának alapvető feltétele annak biztosítása, hogy a megfelelő emberek váljanak tanárrá. És egy másik követelmény is fontos: a pedagógusképzés – azaz a kiválasztott embereket hatékony oktatókká képezni (McKinsey-jelentés 2007). A pedagógusképzés átalakítása, a főiskolai szintű tanárképzés megszüntetése, az osztatlan képzés bevezetése – a béremeléssel együtt – jól láthatóan megemelte a pedagógusképzés felvételi pontszámait.

Ugyanakkor tisztán kell látni, hogy az életpályamodell nyomán kialakuló relatív bérszinttel még mindig legfeljebb a fejlett országok utolsó harmadának elején elérhető szintre jutottak a magyar pedagógusok; a hazai bérrangsorban sem történt radikális elmozdulás, a pedagógusok továbbra is sereghajtók. A pedagógus szakokra jelentkezők és bejutottak pontszáma még mindig csak a középmezőny körül van. Tehát nem sikerült átütő változásokat elérni a pedagógusok presztízsének javításában.

A tananyagtartalom lexikalitásáról és túlzott mértékéről évtizedek óta folynak viták, de a tudományos és szakmai lobbik szűklátókörűségén nem tudott túllépni a magyar oktatáspolitika. Triviálisan fogalmazva: nálunk az iskola a tudományokat tanítja és nem a gyereket. Ez pedig a középfoknál alacsonyabb végzettségűek esetében munkaerőpiaci sikertelenséget okoz. Magyarul: az általános iskola nem tudja felkészíteni tanulóinak egy részét

sem a munkaerőpiac elvárásaira, sem a továbbtanulásra. Ezt jól igazolja a középfokúnál alacsonyabb végzettségűek munkanélküliségének nemzetközi összehasonlítása. Az alacsony iskolázottságú, 25–64 éves magyarországi népesség munkanélkülisége az OECD-országok között az ezredfordulón a 23. volt, azután 2010-re fokozatosan a 30. helyre csúszott, majd 2015-re a 27. helyen állt. Lényegében mindvégig az utolsó harmadban helyezkedett el, s csak Lengyelország, Írország, Csehország, Görögország, Spanyolország és Szlovákia áll mögöttünk. A fiatal, 25–34 éves korosztály munkanélküliségi aránya ennél magasabb. Körükben 2000-ben a 19. helyen álltunk, 2010-re a 31. helyre estünk, majd 2015-ben a 24. helyre kerültünk; e népesség munkanélkülisége 21%-os volt.

A közoktatás-politikai irányítás professzionalizmusa évek óta süllyed, mélypontját alighanem akkor érte el, amikor a közoktatás irányítását egy menetdinamikával foglalkozó mérnök akadémikus örökölte meg, akinek ténykedése alatt 2017. január 1-jével az utolsó oktatáskutatással és elemzéssel foglalkozó intézetet is lerázta a nyakáról az állam.

Összességében a konzervatív oktatáspolitikai fordulat rövid távon jól mérhetően tovább rontotta a hazai oktatás átlagszínvonalát, hosszabb távon a hatás azon múlik, mennyire sikerül a pedagógusok presztízsét, motivációját, munkájának minőségét javítani és az oktatásirányítást professzionalizálni.

A közoktatással kapcsolatos policyk

A közoktatás fejlesztését célzó legfontosabb policyk és az azokkal kapcsolatos viták nagyjából három nagy csoportra oszthatók.

Az első az iskolarendszer által közvetített tananyag tartalmi és mennyiségi kérdései: a lexikalitás és a túlterheltség. Legutóbb a PISA 2015 kapcsán lángolt fel ismét a vita, mivel a PISA- és a TIMSS-eredmények közötti eltérés leegyszerűsítve lényegében a lexikalitás problémájáról szól. A TIMSS alapvetően a tudományos, a tanterv szerinti tudást kéri számon, a PISA pedig a hétköznapi tudást, az alkalmazás képességét. A hazai oktatás(politika) tudománycentrikussága eredményezi a tananyag és a követelményrendszer lexikalitásközpontúságát és közvetve a túlterhelést is. A PISA-eredmények azt mutatják, hogy a világ egy része – mégpedig a gazdaságilag versenyképes, prosperáló része – az alkalmazott, procedurális tudástartalmak és a szabadon választhatóság felé mozdult el, miközben nálunk megmaradt a tudománycentrikus, lexikális és merev tananyagtartalom.

A másik nagy kérdéscsoport a pedagógusprobléma: a tanárok képzése, továbbképzése, módszertani kultúrája, bérezése és ösztönzése. Mindegyik oktatáspolitikai kurzus tisztában volt és van azzal, hogy a rosszul képzett és rosszul szervezetten továbbképzett, alulfizetett, s emiatt kontraszelektált pedagógusok teljesítménye nagyban meghatározza az oktatási teljesítményt. Ugyanakkor bár mindegyik megpróbálta, egyik sem volt képes radikális változást elérni. A változáshoz ugyanis idő kell, több cikluson át magasan tartott pedagógusbérek, a pedagógusképzés stabil, tartósan magas színvonala, valamint a továbbképzések módszerekre, a helyi pedagógiai problémákra koncentráló, szisztematikus rendszere.

A harmadik nagy vitatéma az oktatásirányítás és -finanszírozás. Az, hogy több pénz kell az oktatásra, nyilvánvalóan trivialitás, de részint a pedagógusbérek magasan tartása miatt, részint a tanulók társadalmi-gazdasági hátterének kompenzációs igénye miatt nem elhessenthető trivialitás. Az elosztás módszere annyiban fontos, hogy olyannak kell lennie, hogy a térségek közötti gazdasági különbségeket kompenzálni tudja. Az oktatásirányítás centralizációja/decentralizációja körüli vita során azt kell látni, hogy ez nagyobbrészt szakmai és nem politikai kérdés. Triviális szervezetszociológiai és vezetéselméleti közhely, hogy a döntéseknek ott kell születniük, ahol ahhoz a legtöbb információ rendelkezésre áll. Azoknak a döntéseknek az iskolában kell megszületniük, amelyekhez az információ ott található meg (például személyi, minősítési, továbbképzési kérdések), s csak azokat szabad onnan elvonni, amelyekhez más szinten több információ áll rendelkezésre (például a beiskolázási és ellátási körzetekről, a finanszírozásról, az intézményhálózat fejlesztéséről szóló döntések). De ez utóbbiakat is csak olyan szintre szabad koncentrálni, ahol még megvan a rálátás, ahol még valódi gazdája van az oktatásnak.

Az oktatásirányítás rendkívül fontos kérdése az oktatáskutatás, az állami és/vagy akadémiai oktatáskutató intézetek és kutatási programok fenntartása. Ha az oktatásirányítás kutatóintézeti háttér nélkül marad, akkor szükségszerűen saját politikai holdudvarára támaszkodik döntéseinél, ami aligha lehet tudományosan megbízható. Ráadásul Magyarországon megbukott a minisztériumi irányítás európai elveket követő modellje (azaz a politikai vezetés és a szakmai irányítás és apparátus szétválasztása), pedig a szakpolitika professzionalizmusának alapvető feltétele a szakmai apparátus kiépülése és a politikai ciklusokon átívelő stabilitása. Hiányzik tehát az államigazgatásból a szakmai hozzáértés. És miután megszűntek az oktatáskutatás intézményei is, így a döntésekhez hiányzik mind a tudományos háttér, mind a tények ismerete.

A HAZAI FELSŐOKTATÁS HELYZETE

A magyar felsőoktatás intézményei a különböző nemzetközi felsőoktatási rangsorokban nem igazán szerepelnek jól.

Az egyik legismertebb rangsor az *Academic Ranking of World Universities* (ARWU), amely elsősorban az oktatói kiválóságot méri. Ebben a rangsorban két magyar egyetem szerepelt sokáig: a Szegedi Tudományegyetem (SZTE) és az Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE). 2005-ben az SZTE a 203–301., az ELTE a 301–400. helyen, 2010-ben mindkettő a 301–400., 2015-ben a 401–500. helyen, 2016-ra pedig mindkettő eltűnt a rangsorból, így abban magyar intézmény jelenleg nincs.

A másik viszonylag széles körben ismert, az előzőnél lényegesen összetettebb indikátorrendszerre épülő rangsor a *Times Higher Education World University Rankings* (THE), amelyben mindaddig nem szerepeltek magyar intézmények, amíg az csak 100-as, majd 400-as listát közölt. Amikor áttért az 1000-es listára, akkor jelentek meg benne a magyar egyetemek. 2016-ban a Semmelweis Egyetem (SOTE) az 501–600. helyen, a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem (BME), az ELTE, a debreceni, a pécsi és a szegedi egyetem pedig a 601–800. helyen. 2017-ben megjelenik a *Central European University* (CEU) is a 301–350. helyen, míg a többi egyetem az előző évi helyezésénél marad, kivéve a Debreceni Egyetemet (DE), amely lejjebb csúszott a 800 + helyre.

A *CTWS Leiden Ranking* a Leideni Egyetem *Centre for Science and Technology Studies* (CWTS) részlege által kidolgozott rangsor, amely tudománymetriai adatok (tehát az oktató publikációinak hatásossága) alapján sorolja be az intézményeket, négyéves időszakokat vizsgálva. A 2006–2009-es időszakban az SZTE az 523., az ELTE az 579., a SOTE a 609., a DE a 654., a BME a 685. helyen állt. A legutóbb nyilvánosságra hozott, a 2011–2014-es időszakra vonatkozó listában mindegyik lejjebb került: az SZTE 651., a DE 702., a SOTE 717., az ELTE 732., a BME 738. lett.

Hosszan lehetne még sorolni a különböző rankingokat a Szaúd-arábiai *The Center for World University Rankings*től (CWUR) a török *University Ranking by Academic Performance*-on (URAP) át a *U.S. News Best Global Universities* rangsoráig. Mindegyiknél azt látjuk, hogy a legjobb magyar egyetem az 500. hely körül található, és legfeljebb nyolc olyan magyar intézmény akad, amelyik egyáltalán szerepel a rangsorokban: ELTE, DE, SOTE, SZTE, BME, CEU, Budapesti Corvinus Egyetem (BCE) és Pécsi Tudományegyetem (PTE). Érdemes hozzáfűzni, hogy a legjobb szlovák egyetem, a pozsonyi Comenius és az erdélyi Babeş–Bolyai ugyancsak az 500–700. hely körül áll ezekben a rangsorokban. Viszont a Varsói Egyetem a 300–500., a cseh Károly Egyetem és a Bécsi Egyetem a 200–300., a legjobb svájci egyetemek pedig az 50. vagy még jobb hely körül találhatók.

2. TÁBLÁZAT • *A hazai intézmények szereplése néhány felsőoktatási rangsorban*

	Academic Ranking of World Universities (ARWU)		*QS World University Rankings*		*THE World University Rankings*		*The Center for World University Rankings (CWUR)*		*CWTS Leiden Ranking*
	2015	*2016*	*2015*	*2016*	*2015/16*	*2016/17*	*2015*	*2016*	*2011–14*
BCE			701 +	701 +					
BME					601–800	601–800	819	850	738
CEU						301–350			
DE			601–650	651–700	601–800	801 +	667	661	702
ELTE	401–500	– (> 500)	601–650	601–650	601–800	601–800	458	488	732
PTE					601–800	601–800	892	877	
SE					501–600	501–600	617	631	717
SZTE	401–500	– (> 500)	501–550	501–550	601–800	601–800	731	708	651

Forrás: a rangsorok honlapjai

A közép-európai egyetemek közül tehát a legjobb svájciak lényegében a világ élmezőnyébe tartoznak, de még az osztrák és cseh intézmények is viszonylag jó helyeken állnak az ezres világrangsor első harmadában elhelyezkedve. Ezeket a lengyel egyetemek követik nem sokkal lemaradva, majd mögöttük a magyar, a szlovák és a román intézmények nagyjából azonos helyezéssel az ezres világrangsor második felében találhatók.

A közhiedelemmel ellentétben tehát a magyar felsőoktatási intézmények egyáltalán nincsenek a világ élvonalában, de még csak annak közelében sem, ráadásul az elmúlt években lassú lefelé csúszást láthatunk a rangsorokban elfoglalt helyezéseikben.

A történelmi örökség mint a felsőoktatás teljesítményét rontó előzmény

A magyar felsőoktatás elmúlt hetven évének áttekintése alapján könnyen belátható, hogy irreális a világszínvonalba kerülésre gondolni.

A magyar felsőoktatást, mint ahogy az egész magyar akadémiai szférát is, a második világháború után igen gyorsan „szovjetesítették". Az 1934-ban létrehozott József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemet szovjet mintára szakegyetemekké szedik szét 1948-ban, mint ahogy 1951-ben az orvoskarokat is önálló szakegyetemekké alakítják. A kutatást és a tudományos minősítést leválasztják az egyetemekről. Az 1951. évi 26. törvényerejű rendelet így ír: „a tudományos utánpótlás tervszerű biztosításának első lépéseként a Szovjetunió élenjáró tudományos káderképzésének példájára" be kell vezetni a kezdő kutatók részére a tudományok kandidátusa fokozatot. „Ezen túlmenően azonban a Szovjetunió tapasztalatai alapján be kell vezetni a magasabb tudományos teljesítmények elismerésére a tudomá-

nyok doktora tudományos fokozatot." A rendelet azt is előírja, hogy „a tudományok doktora és a tudományok kandidátusa fokozatok odaítélésére az Akadémián Tudományos Minősítő Bizottságot (a továbbiakban: TMB.) kell felállítani". A jogszabály egyben eliminálja a régi címeket. Ezzel lényegében a tudományos elitcsere megtörténik, a tudományos minősítést központosítják és egyben a káderkiválasztás eszközévé válik.

De nem csak ez a baj. Bauer Tamás bizonyítja, hogy az államszocialista tervgazdaság viszonyai között törvényszerű a beruházások ciklikussága (BAUER 1981), emiatt pedig a felsőfokú szakemberek iránti (tervezett) kereslet is ciklikus (BRÓDY 2000).

Az elsőéves felsőoktatási hallgatók létszáma – ezen belül még a pedagógushallgatóké is – a beruházási ciklusokhoz kapcsolódóan ingadozik az ötvenes évektől a hetvenes évekig. A nyolcvanas évek elején – a korábbi időszakokhoz képest – valamennyire mérséklődik a hullámzás, amiben bizonyára szerepe van a hatvanas évek közepétől-végétől meginduló hosszú távú munkaerő-tervezésnek, ami lényegében létszámvisszafogást jelent. Ugyanakkor a beruházások alakulásával való együtt mozgása nem szűnt meg.

Az ingadozásnak rendkívül fontos következményei vannak. A fellendülés időszakában a képzési létszámokat megemelik. A fellendülés nyomán vélelmezett szakemberigény-növekedést csak minőségcsökkentéssel járó intézkedésekkel lehet kielégíteni (például az 1940–50-es években a képzési idő csökkentésével, gyorstalpaló képzésekkel stb., de még jóval később is olyanokkal, mint a levelező képzés keretszámának megemelése). A visszafogás során, a túlképzés „felismerésének" időszakában azután „minőségjavító intézkedések" szüntetik meg ezeket (gyakran nem teljes egészében).

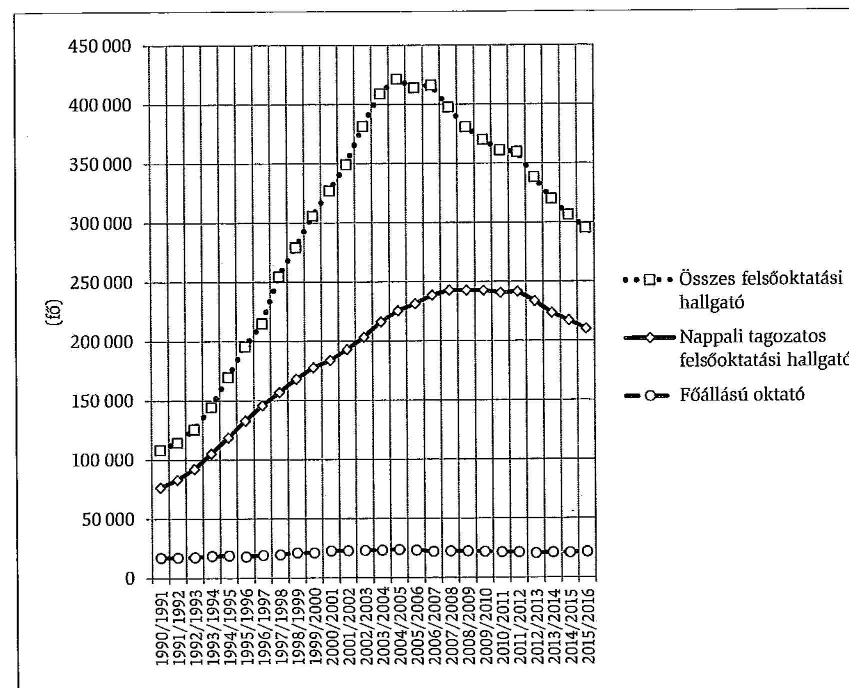
Ám a fellendülések idején gyorsan kiképzett szakemberek, így például a pedagógusok is, az 1980–90-es években még javában dolgoztak. Lehet, hogy ez a minőségi probléma az egyik magyarázata a hazai általános iskolai tanulók hetvenes évektől tapasztalt teljesítményhiányának, amellyel kapcsolatban Andor Mihály így fakad ki: „1970 és 1995 között az olvasási teljesítmény mind az általános iskolások, mind a középiskolások körében drasztikusan romlott, majd ezen az alacsony szinten rögződött. Egyre több pedagógus tanított egyre kevesebb gyereket egyre gyengébb eredménnyel" (ANDOR 2005).

Az államszocialista rendszer s benne a felsőoktatás fenti sajátosságai miatt aligha tűnik reálisnak, hogy a hazai felsőoktatás a rendszerváltásig a világszínvonal közelébe került volna.

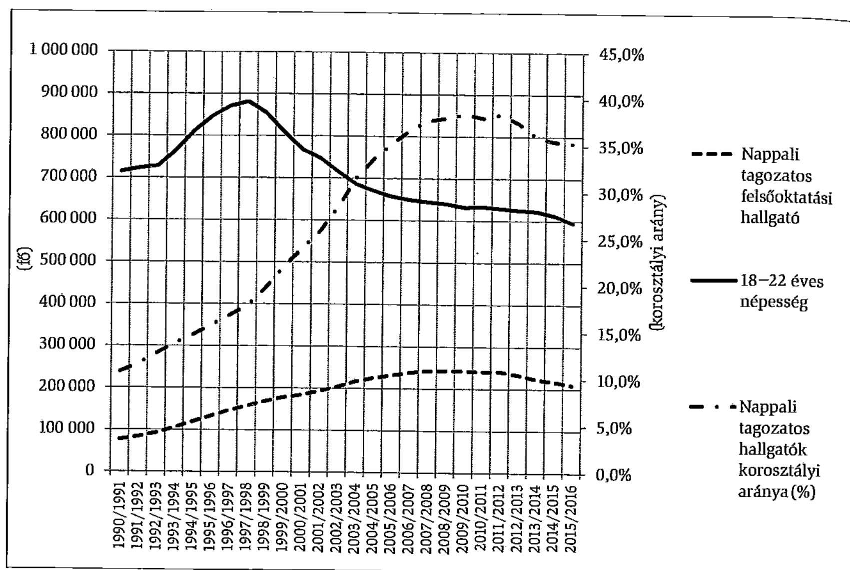
A rendszerváltás után bekövetkezett tömegesedés és a tudománypolitikai megmerevedés kedvezőtlen hatásai a felsőoktatás teljesítményére

A rendszerváltást megelőző időszakban a hazai felsőoktatást erősen visszafogott létszám jellemzi. A Tervhivatal a felsőoktatási beiskolázást a hetvenes évek vége és a nyolcvanas évek magyar gazdasági pangásához igazítja. Tehát a rendszerváltáshoz úgy érkezik el a magyar felsőoktatás, hogy a 76,6 ezer nappali tagozatos hallgató jár a hazai intézményekbe, ami a 18–22 éves korosztály alig több mint 10%-a. Ugyanakkor a hazai felsőoktatás összesen 77 intézményből áll, és ezt az intézményhálózatot öt minisztérium irányítja. Felsőoktatásunk tehát szűk kapacitású, viszont mind intézményrendszere, mind irányítása elaprózott volt.

A rendszerváltást követően megindult felsőoktatás-fejlesztések nyomán az összes hallgató létszáma 2000-re több mint háromszorosára, 327 ezer főre, ezen belül a nappali tagozatos hallgatóké 183,8 ezer főre nőtt, (ez utóbbi a 18–22 éves népesség 23,9%-a). A hallgatók összlétszáma 2005-ben érte el a csúcsot 424 ezer fővel, nappali tagozatosoké pedig 2008-ban tetőzött 243 ezer fővel (ami a 18–22 éves népesség 37,9%-a).



2. ÁBRA • *A hazai felsőoktatás létszámadatai*
Forrás: a KSH adatai alapján saját szerkesztés



3. ÁBRA • *A nappali tagozatos felsőoktatási hallgatók és a 18–22 éves népesség létszáma (jobb oldali skála), a hallgatók korosztályi aránya (bal oldali skála)*
Forrás: a KSH adatai alapján saját számítás és szerkesztés

Ezt követően a részidős hallgatók létszáma igen intenzíven csökkent, részben a halasztott továbbtanulási igények kimerülése, részben a kétszintű képzés bevezetése miatt, ami átalakította a továbbtanulási stratégiákat. De mára a nappali tagozatos létszám is csökkent valamennyit, részint demográfiai okokból, részint az oktatáspolitika céljainak módosulásával. Így 2016-ban hallgatói összlétszám 295 ezer fő, a nappali tagozatosoké ebből 210 ezer fő (ez utóbbi a 18–22 éves népesség 36,6%-a).

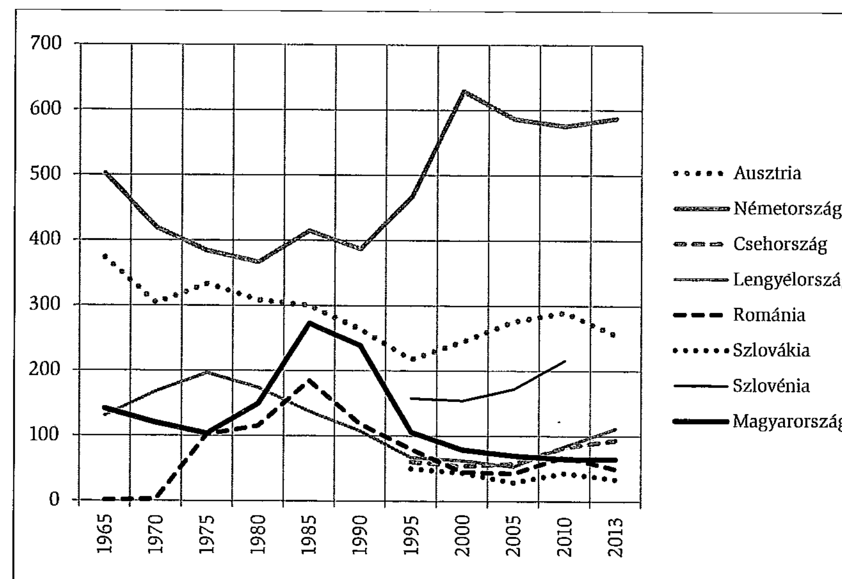
Hozzá kell tenni, hogy mindez az oktatólétszám lényegesen kisebb arányú növekedésével zajlik: az 1990-es 17 ezres oktatólétszám 2004-ben éri el a csúcsát 23,8 ezer fővel, majd 2013-ra 21 ezerre mérséklődik.

A rendszerváltás után visszakerül a tudományos minősítés a felsőoktatásba, a TMB megszűnik, de nem szűnik meg az akadémiai doktori cím, így az MTA ezzel (is) átmenti tudománymonopolizáló szerepét, ami nyilvánvalóan a tudományos verseny és ezért a tudományos teljesítmények ellen hat. Az egyetemeken létrejönnek a doktori iskolák, számuk jelenleg, 2017 első felében 173, ami a hazai tudományos potenciált figyelembe véve enyhén szólva túlzásnak tűnik, de miután az egyetemi kar alapításához és az intézményi presztízshez nélkülözhetetlen, nyilvánvalóan jelentős erők hatnak a doktori iskolák alapításának irányába.

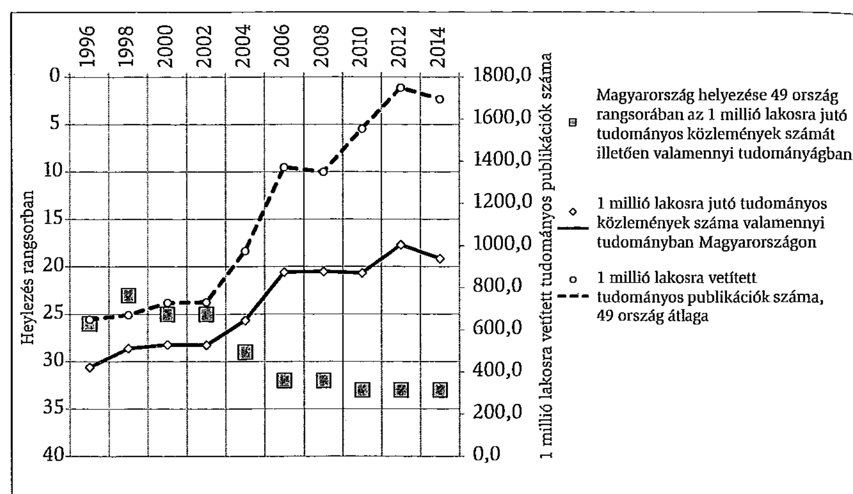
A rankingokon való lecsúszás valódi oka viszont nem az expanzió. Ha alaposabban megnézzük a nemzetközi egyetemi rangsorolásokat, akkor ki-

derül, hogy azok majd' mindegyikében az oktatók tudományos teljesítményét mérő különböző mutatók (közleményszám, idézettség, találmányok száma stb.) a legfontosabb indikátorok. Az pedig közismert, legalábbis az ezzel foglalkozó kutatók körében, hogy Magyarország egyre hátrébb csúszik a nemzetközi tudományos rangsorokban is, mind az egymillió lakosra vetített szabadalmak, mind a nemzetközi közlemények számát illetően. A rendszerváltás körül fellendülést lehetett tapasztalni, aminek az oka nyilvánvalóan a hazai tudománypolitika és az MTA szerepének meggyengülése nyomán kialakult szabadabb, autonómabb tudományos közeg volt. Ez azonban a kilencvenes évek közepére, az Akadémia feudális kiváltságainak megerősödése nyomán elmúlt, a teljesítmények visszaestek. Az egymillió lakosra vetített szabadalmak száma a kilencvenes évek közepére bekövetkezett zuhanás után stagnál, illetve lassan csökken. Az egymillió lakosra vetített nemzetközi közlemények száma ugyan lassan növekszik, de messze lassabban, mint a fejlett országokban, így mindkét mutató esetében azt látjuk, hogy elmegy mellettünk a világ.

Mindennek oka az, hogy a hazai akadémiai szférában nem a valódi tudományos teljesítmények a meghatározók, hanem az akadémiai hierarchiában való előbbre jutás. Az MTA által az államszocializmusból átmentett, kreált tudományos minősítési hierarchiája a tényleges tudományos



4. ÁBRA • *Néhány közép-európai ország egymillió lakosra vetített hazai szabadalmi bejelentésének alakulása, 1965–2013*
Forrás: Worldbank Data: Patent applications, residents adatok alapján saját számítás



5. ÁBRA • *49 ország (az OECD, az EU és a G20 összes tagországa) és Magyarország tudományos közleményeinek fajlagos száma és az ország rangsora 49 ország között, 1996–2004*

Forrás: Scimago Journal & Country Rank alapján saját számítás

és innovációs teljesítményeket háttérbe szorítja. Ugyanis az Akadémia az MTA doktora címmel és az akadémikusi tagsággal olyan (fizetéssel járó) hierarchiát hozott létre, amely a tényleges tudományos teljesítmények helyett működik. Akinek nagydoktori címe van, nagyobb (és jobban fizetett) tudós, mint akinek nincs. Aki levelező tagja az Akadémiának, az még nagyobb (és még jobban fizetett) tudós, aki pedig rendes tag, az a legnagyobb (és legjobban fizetett) tudós. És az egyetemi kinevezések, valamint a kutatási pályázatok sikere, a kutatási forrásokhoz való hozzájutás esetében ez a meghatározó, s nem az, hogy milyen is a tényleges tudományos teljesítménye valakinek.

Az oktatáspolitikai irányváltások teljesítményromboló hatásai a felsőoktatásban

A rendszerváltást követő, napjainkig tartó hazai felsőoktatási fejlődés lényegében egy 25 éves rohanás, amelynek során a magyar felsőoktatás és felsőoktatás-politika végigszáguldott azon a pályán, amelyet a fejlett országok felsőoktatása a 20. század közepétől kezdődően befutott.

A hazai felsőoktatás rendszerváltás utáni korszakában három felsőoktatási törvény adott jogi keretet a működésnek. A három törvényt összesen több mint százszor módosították. Különösen az utóbbi négy kormányciklusban szembetűnő az évi 6-7 módosítás, amelyek esetenként igen jelentős

felsőoktatás-politikai váltást jelentettek. E változások mögött az egymást követő kormányok azon törekvése áll, hogy egyre inkább közvetlen irányításuk alá vonják a felsőoktatást.

A hazai oktatáspolitika rendszerváltást követő első időszakában a kormányok politikai törekvéseinek alapvető célja volt a felzárkózás. Ez a kilencvenes években a felsőoktatás-politikában mint a felsőoktatási részvétel felzárkóztatása jelenik meg, majd a 2000-es évek első évtizedében egyre inkább mint a gazdasági felzárkózást kiszolgáló felsőoktatás megteremtése fogalmazódik meg. Ez a felzárkózni akarás egyre kevésbé tűri az egyetemi autonómiát, egyre inkább a központosítástól remél eredményeket. Ennek nyomán a hazai felsőoktatás az 1993. évi törvény által létrehozott klasszikus humboldti típusú, magas autonómiájú rendszerből, amely elé célként a széles tömegek befogadását és az értelmiségképzést állították, 2015-re egy nagyon erősen a központból irányított, erősen korlátozott autonómiájú és szűk munkaerőpiaci célokat szolgáló felsőfokú szakemberképző rendszerré alakult át.

A magyar fejlődési út azzal kezdődött, hogy az állampárt széthullásával és a minisztériumok meggyengülésével az autonómia az intézmények ölébe hullott. Az 1993-as felsőoktatási törvény mind a tartalmi, mind a gazdasági autonómiát biztosította az intézményeknek. Ugyanakkor már a kilencvenes évek második felében elkezdődik a gazdasági autonómia szűkítése. Eldől, hogy az állami egyetem nem lehet sem köztestület, sem közintézmény, sem közalapítvány, hanem kizárólag központi költségvetési szerv, amelynek minden vagyona és bevétele kizárólag állami tulajdon, és gazdálkodását szigorú állami előírások szabályozzák. Az ezredfordulóra az oktatási, kutatási autonómia is elkezd csorbulni, eldől, hogy az egyetemi tanárokat csak a Magyar Akkreditációs Bizottság (MAB) jóváhagyásával lehet kinevezni, s hogy a képzési programok elindításához is kell a MAB jóváhagyása. A felvételi kikerül az intézmények kezéből, központi felvételi rendszer bevezetése és a keretszám meghatározása csorbítja tovább az intézményi autonómiát, ezek kormányzati hatáskörbe kerülnek. A 2000-es évek első évtizedének közepére a gazdasági autonómia tovább csökken, gazdasági testület ad tanácsokat az intézményekben, majd 2010-ben a rektor, a gazdasági igazgató és a belső ellenőr kiválasztása is kormányzati hatáskörbe kerül, mint ahogy a képzési programok indításának engedélyezése is. 2014-ben a rektor kiválasztása ugyan visszakerül az intézményi szenátus hatáskörébe, de a gazdasági autonómia lényegében megszűnik, a kormányzat által kiválasztott és kinevezett kancellár lesz minden gazdasági, fejlesztési és stratégiai döntés egyszemélyi felelőse. A rektor – bár névleg az intézmény vezetője – gyakorlatilag az oktatási, tudományos ügyek operatív irányítója csupán. A szenátus pedig lényegében csak szimbolikus ügyekben dönthet.

Az oktatáspolitikai inga itt is átlendült a másik szélső pontra. Magyarországon a 2014-es törvénymódosítás nyomán egy olyan felsőoktatás-irá-

nyitás alakul ki, amelyben az egyébként is erősen csorbított akadémiai értékek alárendelődnek a kormány központi irányításának, a kormány által kinevezett gazdasági vezetőnek (kancellár) és ellenőrző testületnek (konzisztórium).

Mindehhez hozzátartozik, hogy a magyar felsőoktatás expanziója a források jelentős bővülése nélkül zajlott. A felsőoktatás kiadásai a rendszerváltás után 2012-ig a GDP-hez viszonyítva 0,9 és 1,1% között mozogtak. A 2013-as évben csökkent ez a szint 0,8% alá, összefüggésben azzal, hogy a miniszterelnök önfenntartó felsőoktatásról kezdett beszélni, amelytől azután a diákmegmozdulások nyomán visszakozott. Azonban a szféra támogatásának csökkentését végrehajtották, a Széll Kálmán tervben tervezett módon: 2012–2014 folyamán közel százmilliárd forintot vontak ki a felsőoktatás állami támogatásából. 2015 után az elvont források egy részét visszacsöpögteti a kormányzat, azonban az így visszajuttatott források elosztása nem normatív módon, hanem egyedi, szubjektív döntésekkel történik.

A 2015-ben elfogadott „Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai" című munkaanyag, amelyet felsőoktatási stratégiának is szoktak nevezni, arról ír, hogy „a jövőben minden egyetemnek és főiskolának a saját, jól megkülönböztethető, kiemelt képzési területére szükséges fókuszálnia, [...] és az általuk képviselt területen világszínvonalú képzést kell nyújtaniuk". Ugyanakkor ehhez változatlan állami szerepvállalást ígér és külső források bevonására biztat. E cél és eszközei irrealitását jól bizonyítja, hogy a világranglista élén álló Harvard Egyetemnek, ahol 21 ezer hallgatót képeznek, az éves költségvetése két és félszer akkora, mint az egész magyar felsőoktatásé (ahol ugyanebben az évben 290 ezer hallgató tanult).

Aligha lehet csodálkozni, hogy a világszínvonal elérése helyett inkább a túlélés a hazai felsőoktatás valódi törekvéseinek célja és vegetálás a sorsa.

A felsőoktatással kapcsolatos policyk

A felsőoktatás fejlesztését célzó policyk és az azokkal kapcsolatos viták összefoglalóan négy csoportba sorolhatók.

Az első és talán a leginkább központi kérdés a felsőoktatási képzés célja, volumene és szerkezete. A felsőoktatás-fejlesztést a rendszerváltás óta végigkövető vita a képzésben részt vevők számával és struktúrájával kapcsolatos. A vélemények egyik pólusán a felsőoktatás tömegesedése felé való elmozdulás szorgalmazása, másik pólusán a munkaerőpiac rövid távú igényeinek kielégítése áll. Ezekhez persze tartalmi és strukturális kérdések is kapcsolódnak. Míg a tömegesedés megköveteli a kétszintű képzést, amelynek első, alapképzési szakasza inkább értelmiségképzés jellegű, s csak ezt követi a szűkebb szakképző mesterképzés, addig a munkaerőpiaci orientációjú törekvések már az első pillanattól a gyakorlatorientált (ún. duális) alapképzést és vele a munkáltatók igényei szerinti létszámkibocsátást forszírozzák. Az előző a hallgatói kereslet szerkezetét tartja követendőnek, az utóbbi pedig a munkáltatók keresletét követné. A világ fejlettebb felsőoktatással rendelkező részében nyilvánvaló a tömegesedés felé való radikális elmozdulás. Az EU 2020-as stratégia keretében több ország jelentősen a javasolt 40% felett tervezte a 30–34 éves korosztályban a diplomások arányát (Írország 60%, Franciaország 50%, Belgium 47%, de például Lengyelország is 45%). Az Egyesült Államokban több tanulmány 70%-os végzettségarányról beszél már a közeli jövőre vonatkozóan. Ugyanakkor a hazai felsőoktatás-politika 2010-es váltása óta a gazdaság rövid távú igényeihez igazított volumen és szerkezetalakítás dominál. A magyar vállalás 2020-ra 30,3% volt, amelyet később 35%-ra emeltek. Kétségtelen, hogy a kiszélesedő felsőoktatás különösen fontossá teszi, hogy a felsőoktatási intézményeknek élő kapcsolatuk legyen a gazdasággal, hogy annak igényei megjelenjenek a képzés szerkezetében és tartalmában. Ugyanakkor a kormányzatnak és a gazdasági szereplőknek nem feladatuk direkt módon beleszólni az intézmények képzési szerkezetének alakításába. Viszont szükséges olyan kutatások, hosszú távú gazdasági elemzések támogatása, amelyek mind a felsőoktatásba törekvők keresletét, informáltságát, mind az intézmények képzésfejlesztését orientálni tudják. Nélkülözhetetlenek tehát az olyan intézményi elemzések, amelyek részint a diplomásokat befogadó régiók hosszú távú szakemberigényét elemzik, részint a végzettek elhelyezkedését, társadalmi, gazdasági beilleszkedését kutatják.

A policyviták középpontjába kerülő másik kérdés a finanszírozás. És itt az állami finanszírozás terjedelme, bár fontos kérdés, inkább csak másodlagos, még akkor is, ha a viták során – főleg az intézményi oldal – hangosan követeli az OECD átlaga körüli támogatást (a GDP 1%-a). Az igazi kérdés azonban a költségmegosztás. Magyarországon nagypolitikai ügyé emelkedett a tandíj kérdése. Tandíj állítólag nincs, de a hallgatók 42%-a fizet önköltséget. (A 2015/16-os tanévben az összes, azaz 295 ezer felsőoktatási hallgató 58%-a volt államilag finanszírozott. A 210 ezer nappali tagozatos hallgató közül 140 ezer, 67% volt államilag támogatott és 33% az önköltséges; a 85 ezer részidős hallgatóból 30 ezer, azaz 35% volt államilag támogatott és 65% önköltséges.) Miközben a politikai pártok a kilencvenes évek óta egymásnak feszülnek, hogy legyen-e tandíj vagy ne, s erről népszavazást is rendeztek, 1996 óta töretlenül létezik az ún. költségtérítéses (újabb nevén önköltséges) képzés, amelynek keretében a hallgatók lényegében mindent fizetnek és semmilyen juttatást nem kapnak. A politikai színjáték magyar sajátossága, hogy a baloldali kormányok akarták az általános tandíjat bevezetni, s az Antall-kormánytól és Orbán Viktornak

egy 2012-es, az önfenntartó felsőoktatásról szóló beszédétől – amelyet a diákmegmozdulások nyomán azonnal visszavont – eltekintve a konzervatív kormányok zárkóznak el tőle. Pedig nyilvánvaló, hogy az általános tandíj bevezetése nem nélkülözhető. A magyar diplomásoknak a középfokú végzettekhez viszonyított, nemzetközi összehasonlításban is igen magas bérelőnye mindenképpen megfontolandóvá teszi a tandíjat. De az állami források korlátozottsága is, hiszen az alacsony tandíjbevétel és az alacsony állami támogatás nyilvánvalóan behatárolja a felsőoktatás forrásait, s így a színvonalát is. Ugyanakkor a kérdés másik oldalát is mérlegelni kell. A tandíj nyilvánvalóan szűkíti a felsőoktatás iránti keresletet, s elsősorban a hátrányos helyzetben lévőket riasztja el, mégoly hatékony szociális támogatás mellett is gátolhatja a kívánatosnak vélt társadalmi mobilitást.

A policyviták harmadik nagy csoportja a felsőoktatás-irányítással és az intézmények önállóságával kapcsolatos. A nézetek egyik pólusán a teljes vagy csak a stratégiai gazdasági ügyekben korlátozott intézményi autonómiát képviselő policyk állnak (az állami fenntartású intézmények esetében). Ezt a részleges korlátozást a fenntartó és az intézmény által közösen választott testület felállításával képzelik el. A másik póluson az intézmények gazdasági autonómiáját radikálisan korlátozó, a fenntartó által kinevezett gazdaságvezető (kancellár) és ellenőrző testület (konzisztórium) elképzelése áll (amelyet 2014-ben megvalósított a kormány). Ez utóbbi csak annyiban hasonlít a fejlett világ felsőoktatás-irányítására, hogy a tömegesedéssel mindenhol növekedett az állami beleszólás, mindenhol elmozdultak az intézmények a gazdálkodói, vállalkozói modell felé, és ezzel átalakult a vezetésük. Az akadémiai vezetés háttérbe szorult, s helyébe egyre inkább a menedzsment lépett, de legalábbis szétvált az oktatási, tudományos döntések és a gazdasági döntések rendszere az intézményen belül. E folyamatok következtében csökkent az autonómia, de nem szűnt meg, mert az egyetemek alapvető hajtóereje az akadémiai értékek érvényesülése. Magyarul, mint számos elemzés rámutat, egyensúlyt kell találni a menedzsment és az oktatási, tudományos autonómiát érvényre juttató egyetemi oktatói testületek között. De ebben a kérdéscsoportba tartozik a központi oktatásirányítás profizmusa is, mindaz, amit ezzel kapcsolatban a közoktatásnál leírtunk.

És végül a felsőoktatás-politika minduntalan felbukkanó policytémája a hálózatfejlesztésnek nevezett intézményi összevonások, szétszedések, átrendezések kérdése. A hazai felsőoktatásban az ezredfordulón valósult meg egy felemás integráció, amelynek nyomán vidéken valóban integrált, sok karú egyetemek (akkori szóhasználattal: univerzitások) jöttek létre. Ugyanakkor a fővárosban az intézmények lobbiereje miatt megmaradt a szakegyetemi rendszer vagy nevetséges álintegrációk alakultak. Mindez állandó ingert jelent a politikának és így a felsőoktatás-irányításnak. Az újabb és újabb kormányoknak újabb és újabb elképzelései születnek a hálózatfejlesztésre, amelyek nagyrészt rendre vagy megbuknak, vagy torzan valósulnak meg. A felsőoktatás-politikát ugyanis a gazdasági, a politikai, az intézményi és a szakmai, tudományos-szakmai lobbik harca alakítja, aminek következménye az áterőszakolt törvények nyomán, gyorsan és ellentmondásosan változó, helyenként működésképtelen és átláthatatlan, egyre inkább kézzel vezérelt rendszer.

ÉS AKKOR MIT LEHETNE TENNI, HOGY JOBB LEGYEN?

Nagyon csábító, de nyilvánvalóan irreális azt gondolni, hogy jelen sorok szerzője meg tudja válaszolni a fenti kérdést, hiszen szakértői csapatok sok emberhónapos munkája nyomán végzett helyzetértékelések és javaslatcsomagok sem tudtak pozitív elmozdulást elérni. Az azért szembetűnő, hogy ezeket az anyagokat politikai potentátok által felkért szakértői csoportok készítették, nem pedig oktatáskutató intézetek, mivel ez utóbbiakat az elmúlt huszonöt év alatt sikerült a kormányzatoknak maradéktalanul megszüntetniük, az MTA pedig sosem tartotta a területet annyira fontosnak, hogy kutatóintézetet hozott volna létre erre.

Vannak országok, amelyek példája azt mutatja, hogy van kiút.

Ilyen példa lehet a közoktatásban – az oly sokat emlegetett Finnország mellett – Lengyelország, amelyre az jellemző, hogy a 2000-es olvasási-szövegértési PISA-vizsgálaton elért eredménye még Magyarország mögött volt, viszont ezt követően jelentős előrelépést tudott produkálni, és a 2015-ös PISA-teszten már tizenhét hellyel állt előttünk. De Németország teljesítménye is figyelemre méltó, amely 2003-ban közvetlenül előttünk állt, és fokozatosan feljebb-feljebb lépve a 2015-ös vizsgálaton már tizenkilenc hellyel került elénk. A felsőoktatásban is láthatunk ilyeneket, például a Bécsi Egyetem 2011-ben a *THE World University Rankingban* a 195., 2014-ben a 170., 2017-ben pedig 163. helyen állt.

Ehhez azonban – sokak által naivitásnak tartott – kormányciklusokon átívelő (konszenzusos), hosszú távú, stabil oktatáspolitikai célkitűzések, politikától független tudományos elemzések és értő végrehajtás (implementáció) kellene. De nálunk az oktatáspolitika ingája csak leng, leng, leng…

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

ANDOR 1980, 1981	ANDOR Mihály: Dolgozat az iskoláról, *Mozgó Világ*, 1980/12., 1981/1.
ANDOR 2005	ANDOR Mihály: Lépéskényszer. Az extenzív fejlődés lehetőségeinek kimerülése az oktatásban, *Iskolakultúra*, 2005/3., 57–70.

BALÁZSI et al. 2013 — BALÁZSI Ildikó et al.: *PISA 2012. Összefoglaló jelentés*, Budapest, Oktatási Hivatal, 2013, *oktatas.hu* = goo.gl/8UXiLW

BÁTHORY 2002 — BÁTHORY Zoltán: Változó értékek, változó feladatok, *Új Pedagógiai Szemle*, 2002/10., 9–20.

BAUER 1981 — BAUER Tamás: *Tervgazdaság, beruházás, ciklus*, Budapest, KJK, 1981.

BRÓDY 2000 — BRÓDY András: A magyar felsőoktatás ingadozásairól, *Közgazdasági Szemle*, 2000/10., 817–831.

FÁBRI–KOLTÓI 2014 — FÁBRI György – KOLTÓI Lilla: Milyen a magyar egyetem? (Tév)ismeretek a felsőoktatásról, *Felsőoktatási Műhely*, 2014/3., 15–27, *felvi.hu* = goo.gl/ylmMjh

FALUS szerk. 2003 — FALUS Iván (szerk.): *Didaktika. Elméleti alapok a tanítás tanulásához*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2003, *tankonyvtar.hu* = goo.gl/0UDo26

MAZSU 2012 — MAZSU János: *Tanulmányok a magyar értelmiség társadalomtörténetéhez 1825–1914*, Budapest, Gondolat, 2012.

MCKINSEY-JELENTÉS 2007 — Michael BARBER – Mona MAURSCHED: *Mi áll a világ legsikeresebb iskolai rendszerei teljesítményének hátterében?*, McKinsey&Company, 2007. szeptember, *mek.oszk.hu* = goo.gl/9jVwhb

Lantos Gabriella

ERZSIKE NÉNI UTAZZON 30 KILOMÉTERT VAGY TÓTH DOKTOR 1300-AT?

A finanszírozható és működőképes egészségügyi rendszer

A címben leírt dilemma valóságos és a válasz megkerülhetetlen. Az egészségügy ma egy olyan, a szocializmusból örökül maradt csődtömeg, amelylyel akkor is kezdeni kell valamit, ha ehhez pillanatnyilag senkinek sincs bátorsága. Ezért a változatlanság is válasz a fenti kérdésre, méghozzá az évtizedek óta hallott válasz: Erzsike néni csak ne utazzon sehova, kapja meg helyben az ismert doktortól a megszokott ellátást. Sajnos azonban ez ma már nem lehetséges, mert pont e változatlanság miatt Tóth doktor már nem rendel Erzsike néni lakhelyén, sőt már Budapesten sem rendel, hanem Hannoverben dolgozik. És senki más sem akar ott dolgozni, ahol Erzsike néni lakik, mert ott lerobbant a kis kórház, nincs benne műszer, még egy köszönni hajlandó ápolónő sincs, mert ő meg Brightonban van.

Tehát a változatlanság valójában maga a változás, a megállíthatatlan erózió. Ezért mindenképpen megszűnőben van az eddig ismert egészségügy. A kérdés csak az, hogy hagyják-e, hogy az entrópia törvényei végezzék el az átalakítást, vagy kialakul egy rendezőelv, amelynek mentén a modellváltás végbemegy. E tanulmány egy ilyen rendezőelvről szól, amelynek két sarokpontja van. Az egyik, hogy az egészségügy hosszabb távú finanszírozhatósága érdekében szükséges a biztosítási modellhez való visszatérés. A másik, hogy működőképes, ezért területileg koncentrált közellátó rendszert kell kialakítani.

A biztosítási modell alapja a biztosítási alapdíj, amelyet a jelenlegi tb-járulék és szociális hozzájárulási adó helyett minden felnőtt fizet. Ezzel a kockázatközösség részévé válik és jogosulttá az alapcsomag igénybevételére. Az alapdíj mellett kiegészítő biztosítások is köthetők, amelyek a szabad orvosválasztáson és a magánszolgáltatások igénybevételén kívül még számtalan kényelmi szolgáltatást tartalmazhatnak, a piaci igényeknek megfelelően. Az intuitív modell szerint 2,5 millió ember dönt az alapcsomag mellett, 4 millióan kötnek kiegészítő biztosítást és 1,5 millióan kapnak mentességet átmenetileg a díjfizetés alól, mert szegények és vagyontalanok. Ezzel egy időben önálló büntető tényállássá válik mind a hálapénz felkínálása, mind az elfogadása.

A területileg koncentrált ellátórendszer centruma a megyei kórház vagy egyetemi klinika, Budapesten pedig három kórház. Ezek szervezik a megye alacsonyabb progresszivitású szolgáltatóinak a munkáját is: összehangolják a háziorvosi praxisközösségek, a szakrendelők, egynapos sebészei centrumok, ápolási otthonok és a házi ápolási szolgálat működését. A területi koncentráció a kulcsa annak, hogy minden beteg a számára legmegfelelőbb helyen kapja meg a kezelést. És annak is, hogy legyen a 21. századi technológiáknak megfelelő műszer és alkatrész, azokat használni képes orvos, éjszaka is kedves ápolónő és köszönni tudó recepciós. Ez a kulcsa annak is, hogy meg lehessen fizetni az orvosokat és a nővéreket. Ha Erzsike néni a saját kisvárosában Tóth doktort már nem is kapja vissza, de harminc kilométerre, a megyei kórházban ellátja majd a fiatal Horváth doktornő. Akinek már esze ágában sem lesz elmenni messzire, mert jól meg tud élni a fizetéséből és a szakmáját is magas színvonalon űzheti. Végül is az ő nagymamáját is meg kell gyógyítania valakinek, miért ne épp ő legyen az.

A KÁDÁRI ÖRÖKSÉG

A magyar egészségügy az állami túlhatalom áldozata. Egyben a legékesebb bizonyítéka annak, hogy a szocializmusból velünk maradt állami monopólium évtizedeken keresztüli fenntartása milyen súlyos következményekkel jár egy szektor működésére és az általa nyújtott szolgáltatás minőségére.

A VELÜNK ÉLŐ SZOCIALIZMUS • Százéves épületekben hatvanéves orvosok negyvenéves finanszírozási feltételek közt húszéves technológiával dolgoznak, messze a 21. században más szolgáltató szektorokban elvárt teljesítmény alatt. Ennek legfőbb oka pedig a szinte mindenre kiterjedő állami monopólium. Állami tulajdonú infrastruktúrával, állami finanszírozás mellett, állami szabályozás alatt nyújtanak állami alkalmazottak állami szolgáltatást. Ahogy az a szocializmusban megszokott volt, mindez hiánygazdasághoz vezet, és a hiány természetes módon termeli ki a korrupciót és ezzel a nagyon alacsony hatékonyságot.

A CSŐDTÖMEG • Sokáig mégis úgy tűnt, hogy mindezek ellenére is virulens a magyar egészségügy, hisz negyven éven át képes volt ugyanúgy működni. Viszont a sok apró, önmagában szinte láthatatlan változás mára válsággá állt össze. Emiatt egyre több szereplő vonul ki az egészségügyből. A folyamatot a járulékfizetők kezdték meg a kilencvenes években. Ekkor több mint egymillió ember eltűnt a munkaerőpiacról és ezzel a befizetők közül. Ezután még másik egymillió kivonult a szürkegazdaságba, minimális járulékot fizetve. E kétmillió ember befizetésének a hiánya azért számolta fel az egészségügy fenntartható finanszírozását, mivel a pénzhiányt nem követte a szolgáltatási csomag szűkítése. Az eredmény az ellátás leromlása lett, az addig is létező hálapénz pedig általánosan bevett gyakorlattá vált. Ma már nem is hálapénzről, hanem védelmi pénzről beszélhetünk. A hálapénz egyenlőtlen eloszlása miatt az orvosok nagyon megosztottak, így nem tudtak egységes nyomásgyakorlóként fellépni, mivel a legbefolyásosabb orvosoknak nagyon kifizetődő a jelenlegi rendszer. Közös fellépés helyett marad az egyéni kiútkeresés, évek óta egyre több orvos és nővér hagyja el a magyar egészségügyet. Ezért az ellátás még tovább romlott, ami végül a tehetősebb pácienseket arra ösztönzi, hogy elhagyják az állami egészségügyet. Ők inkább veszni hagyják a befizetett tb-járulékaikat és magánszolgáltatót keresnek. Az orvosok, nővérek és a középosztálybeli fiatalabb betegek kivonulása miatt pár év alatt elfogyott az egészségügyből a változáshoz szükséges kritikus tömeg. Utánuk csak egy öreg és reménytelenül lefelé tartó spirálba került csődtömeg marad az egészségügyből a nagyon szegény vagy nagyon beteg embereknek. A csődtömeg persze nemcsak őket érinti, hanem mindenkit. A következmény az emberi tőke elpazarlása.

NEMZETKÖZI TESZT NÉLKÜL IS TUDJUK, HOGY ROSSZ AZ EGÉSZSÉGÜGY

Nincs a PISA-teszthez hasonló egységes mérés, amellyel az egészségügyi rendszerek teljesítményét össze lehetne hasonlítani. Van azonban néhány olyan mutató, amelyik kétséget kizáróan igazolja, hogy az egészségügy teljes átalakításra szorul.

Az egyik ilyen mutató a várható élettartam. Ezen belül is a legfontosabb jelzőszám az, hogy mennyi ideig élnek még a most negyvenévesek. Másként feltéve a kérdést: mire számíthat az átlag negyvenéves dolgozó az eddig befizetett 4,2 millió forint tb-járulékáért cserébe? Az eredmények elkeserítők: Orosz Éva és Kollányi Zsófia kutatásai szerint a férfiak 6,8 évvel, a nők pedig 4,8 évvel élnek kevesebbet, mint Nyugat- vagy Dél-Európában. De még a környező országok polgárainak életidejénél is két évvel kevesebbet (Orosz–Kollányi 2016). Azt is mondhatjuk, hogy az elmúlt ötven évben gyakorlatilag nem volt fejlődés, ugyanis a jelenleg negyvenéves férfiak csupán 1,4 évvel élnek tovább, mint a saját nagyapjuk. Ez persze nem csak az egészségügyi rendszer rossz állapota miatt van így, hasonló mértékben közrejátszik ebben az oktatási rendszer (hisz a legalacsonyabb képzettségű nők 11, a férfiak 16,5 évvel élnek kevesebbet, mint a diplomások, és az ő rövid élettartamuk rontja le igazán az országos átlagot). Szintén a gyenge oktatás és az ebből következő prevencióhiány vezet oda, hogy mind a dohányosok, mind az elhízottak száma szinte nálunk a legmagasabb. Ezek olyan rizikótényezők, amelyek önmagukban is sokat rontanak az életkilátá-

sokon. Mindezek miatt a nőkre 20, a férfiakra 14 év betegségben eltöltött év vár rövid életük során. Gyakorlatilag 55 év felett már csak nagyítóval találni egészséges embert. És ez nem csak nekik baj, mindenki másnak is felesleges pluszköltséget jelent.

Az egészségügyi rendszert tehát nemcsak azért kell gyökeresen átalakítani, mert rosszul költi el a rábízott pénzt, hanem azért is, mert ezzel (az oktatási rendszer mellett) az egyik fő oka az emberi tőke pazarlásának és ezzel az ország folyamatos lecsúszásának. Az átalakítás első lépése a finanszírozás megreformálása kell hogy legyen.

AZ EGÉSZSÉGÜGY JELENLEGI FINANSZÍROZÁSI RENDSZERE

Egy közkeletű vélekedés szerint azért rossz az egészségügyi ellátás, mert nagyon keveset költünk az egészségügyre. Lehetne persze sokkal többet is költeni (szinte akármennyit, bár a technológia robbanásszerű fejlődése miatt sosem lesz elég a pénz), de az ellátás nem javulna a többlettel egyenesen arányosan. Ehelyett a jelenleg az egészségügybe befolyó összes forrást (a munkajövedelmet terhelő tb-járulék + szociális adó + költségvetési hozzájárulás + hálapénz + jutalék + számla nélküli jövedelem) kellene egységes rendszerbe terelni. Így a jelenleg elköltött 2800 milliárd forintnyi köz- és magánforrásból is lehetne sokkal jobb ellátás nyújtani.

MENNYI PÉNZ KERÜL AZ EGÉSZSÉGÜGYBE ÉS HONNAN? • Magyarországon régóta a GDP 7%-a jut az egészségügyre, ez a szám OECD-országokban 9%. A kép azonban sokkal borúsabb, ha ennek a pénznek a belső arányait is megvizsgáljuk. Ha a magánköltésekből eredő 2,3%-ot levonjuk, akkor kapjuk meg a valódi egészségügyi közkiadást, a GDP 4,7%-át. Ez fele annak, amenynyit a fejlett országokban az egészségügyre költenek – persze hogy rossz az ellátás. Ráadásul ez korábban még Magyarországon sem volt ilyen alacsony, 2003-ban még a GDP 5,7%-a ment közfinanszírozott gyógyításra. Ez a csökkenés szinte egyedülálló az egész EU-ban, másutt inkább növekszik a közfinanszírozás.

A közegészségügy költségeit az Egészségbiztosítási Alap (E-alap) fedezi. Az intézmény költségvetése közel 2000 milliárd forint, amelynek három nagyobb forrása van: az alkalmazottak és vállalkozók által fizetett tb-járulék 700 milliárd forint, a vállalatok által fizetett szociális adó és az egészségügyi hozzájárulás pedig 520 milliárd forint. Ezek már régóta nem fedezik az E-alap 2000 milliárd forint körüli kiadásait, ezért azt adókból kell pótolni: ezek a költségvetési hozzájárulások 570 milliárd forint értékben.

KEVESEN FIZETNEK AZ EGÉSZSÉGÜGYÉRT, DE ŐK SOKAT • Az E-alap legnagyobb tétele a tb-járulékokból folyik be. Az egészségügyi ellátásért a 8 millió felnőttből 4,4 millió fizet valamennyit, 3,6 millió pedig ingyen kapja (a gyerekekkel együtt). A 4,4 millió befizető is több alcsoportra oszlik a befizetett összeg nagysága és jogcíme szerint.

1,7 millió ember legfeljebb a minimális díjat, havi 6–9000 forint körüli összeget fizet: ők a közmunkások, a minimálbérre bejelentettek és a jövedelemmel nem rendelkezők (akik szolgáltatási járulékot fizetnek). Őket nyugodtan nevezhetjük névleges járulékfizetőknek, hisz az általuk befizetett évi 70-100 000 forint körüli összeg a saját ellátásukat is alig fedezi.

Csak 2,7 millió olyan ember van, aki a minimálbérnél nagyobb összeg után fizet járulékot. Őket nevezhetjük a tényleges járulékfizetői körnek. Tehát a pénztárosok, villanyszerelők, tanítók és programozók befizetései tartják el az egészségügyet, amelyet a másik 5,3 millió felnőtt polgártársuk is használ. Ebben a diszkriminatív rendszerben azonban rejlik még egy csavar. Ugyanis a 7%-os járulékot csak az alkalmazottaknak kell a teljes bérük után megfizetniük, az őket alkalmazó vállalkozóknak nem. Ők egészségügyi hozzájárulás címén 14%-ot fizetnek 450 000 forintig, ami azt jelenti, hogy havi 37 500 forintnál nem fizetnek többet. Nem véletlenül van szinte minden családban egy mikrovállalkozás.

Természetesen a felnőtt lakosság harmadának járulékai nem fedezik a költségeket, ezért azt még hasonló arányban adókból is pótolni kell. Ennek a forrása a munkáltatók által fizetett szociális hozzájárulási adó, amely 27%-kal növeli meg a bruttó béreket. A szociális adó a nyugdíj és az egészségügy finanszírozására együtt szolgál, az egészségügy kapja ennek az öszszegnek a 20%-át. De még ez sem elég, ezért az adófizetőknek (akik általában járulékfizetők is egyúttal) még újabb 570 milliárd forintot kell költségvetési hozzájárulás címén beletenniük az E-alapba.

1. TÁBLÁZAT • *A legfontosabb csoportok hozzájárulása az egészségügy fenntartásához és az általuk igénybe vehető ellátás terjedelme*

	Alkalmazott	*Vállalkozó*	*Nyugdíjas, gyesen lévő*	*Nincs jövedelem*
Nettó jövedelem/hó	*Bruttó bér 7% + szoc. adó 20%*	*Bruttó jövedelem 14%-a 450 000 Ft-ig*	*0 Ft*	*7110 Ft*
85 000 Ft	14 571 Ft	16 761 Ft	0 Ft	7110 Ft
120 000 Ft	20 572 Ft	23 662 Ft	0 Ft	7110 Ft
170 000 Ft	29 143 Ft	33 521 Ft	0 Ft	7110 Ft
356 000 Ft	61 029 Ft	37 500 Ft	0 Ft	7110 Ft
550 000 Ft	94 286 Ft	37 500 Ft	0 Ft	7110 Ft
Az ellátás terjedelme	teljes körű	teljes körű	teljes körű	teljes körű

Forrás: a törvényi rendelkezések alapján saját összesítés

A BALEKOK ÉS A POTYAUTASOK • Valójában a tényleges járulékfizetők (azaz 2,7 millió ember) finanszírozzák 3,6 millió ellátását (a névleges befizető 1,7 millióról mondjuk azt nagyvonalúan, hogy épp eltartják magukat). Jelenleg egy eltartottra 0,7 kereső jut az 1975-ös 1/1,7 arányhoz képest! Ez nem fenntartható, de nem is méltányos, sőt még csak nem is igazságos. Ugyanis nem a gazdagok fizetnek a szegények helyett, hanem az alkalmazottak a többiek helyet. És csak az fizet a teljes jövedelme után, aki ezt nem tudja elkerülni: az állami alkalmazottak, valamint a közepes és nagyvállalatok dolgozói. Ők pedig annál becsapottabbnak érzik magukat, minél rosszabb a közellátás, mert nem azt kapják a pénzükért, amit jogosnak gondolnak. Külföldön az általuk befizetett havi 20–50 000 forintért már olyan biztosítást vásárolhatnának maguknak és a családjuknak, amely gyors és korszerű ellátáshoz juttatja őket. Mivel pedig ezt az összeget tb-járulékként már befizették a magyar államnak, nem biztos, hogy marad még szabadon elkölthető jövedelmük, hogy másodjára, magánúton vagy hálapénzért jobb egészségügyet vásároljanak maguknak. Ők a balekok.

A 1,7 millió aktív korú (köztük a mikrovállalkozók csaknem egymilliós tömege) legfeljebb a minimális díjat fizetve talán épp kifizeti a saját ellátását. A többi 3,6 millió felnőtt pedig nem fizet az egészségügyért. Ennek az összesen 5,3 millió embernek a számára a jelenlegi ellátási színvonal ár-érték arányos. Ők a potyautasok.

MAGÁNFORRÁSOK • Az egészségügybe azonban nemcsak az állami redisztribúcióból származó, hanem magánforrások is kerülnek. A fejlett országokban a magánforrások aránya 27%, nálunk 33%, ami a rossz közellátás eredménye (LANTOS 2015). A magánforrások 820 milliárd forintos tételéből a legnagyobb részt, 620 milliárd forintot a háztartások fizetik ki.

A TELJES EGÉSZSÉGÜGYI BÜDZSÉ KIADÁSAI • A 2000 milliárd forintos E-alap kiadásainak fele gyógyításra jut, ez kb. 1000 milliárd forint. 400 milliárd forint megy gyógyszerre és gyógyászati segédeszközre. Van még egy 570 milliárd forintos tétel is, ez a pénzügyi ellátások forrása. Ez utóbbiból azonban mindössze 80 milliárd forint a betegségekhez kapcsolódó táppénz, 480 milliárd forintot szociális kiadásokra költenek: terhességi-gyermekágyi segélyre, gyedre, valamint rokkantsági és rehabilitációs ellátásokra.

A 820 milliárd forintnyi magánforrás belső arányai a következők: 400 milliárd forint jut szolgáltatások vásárlására, 420 milliárd forint gyógyszerre, gyógyászati segédeszközökre.

A 400 milliárd forintos magánegészségügyi piac legnagyobb vásárlói a háztartások: 300 milliárd forintért járnak magánorvoshoz, 70 milliárd forintot költenek hálapénzre, 150 milliárd forintot hagynak számla nélkül kisebb lakásrendelőkben és 80 milliárd forintot számla ellenében a nagyobb magánklinikákon.

2800 milliárd forint a teljes egészségügyi büdzsé, a GDP 8%-a. Ez elegendő ahhoz, hogy a jelenleginél lényegesen jobb egészségügyi ellátást lehessen belőle biztosítani. Ehhez azonban teljesen új finanszírozási és szolgáltatási modellre van szükség: ezt a pénzt másként kell beszedni és másként kell elkölteni is.

AZ ELLÁTÓRENDSZER JELENLEGI SZERKEZETE ÉS KITERJEDTSÉGE

Az orvosok és a politikusok szerint a betegek érdeke a szinte minden erőforrást lekötő kiterjedt kórházi kapacitás fenntartása. Ez azonban egyáltalán nincs így. Ez az állami finanszírozást magáncélokra felhasználó orvosi elit érdeke. Ahhoz, hogy a definitív ellátás szakmai minősége javuljon és még finanszírozható is legyen, az ellátórendszert teljesen át kell alakítani.

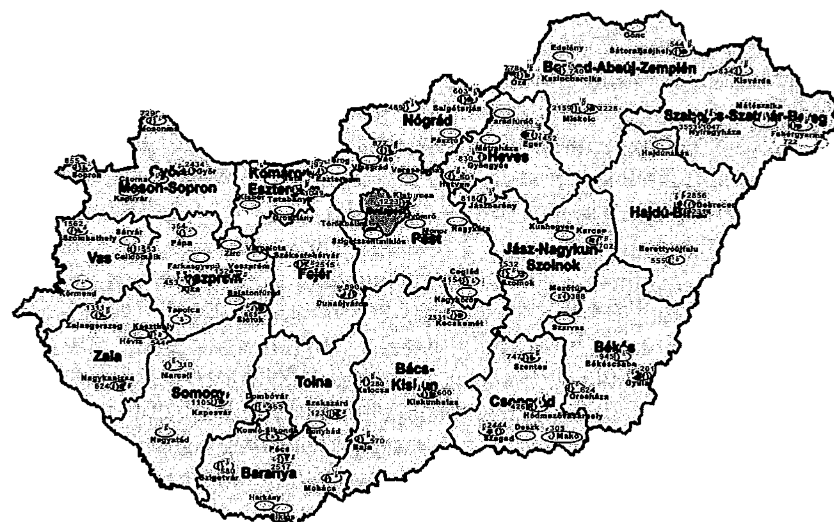
A MAGYAR KÖZELLÁTÁS STRUKTÚRÁJA • Az E-alap gyógyító ellátásokra költött 760 milliárd forintjának fele kórházi ellátásra megy, negyede járóbeteg-ellátásra és csak hetede a háziorvosokra (tizede pedig nem is egészségügyi kiadásra, hanem szociális munkára). Ez a költési struktúra egy nagyon régi és nagyon korszerűtlen egészségügy lenyomata. Ugyanerre jutunk, ha nem a finanszírozás, hanem az infrastruktúra felől közelítünk ehhez a kérdéshez.

A PÉNZNYELŐ KÓRHÁZAK • Ezer lakosra 7,1 kórházi ágy jut, miközben az uniós átlag 5,2. Ez azt jelenti, hogy 40%-kal több kórházi ágy van, mint amenynyire szükség lenne (a legjobb egészségügyi ellátást biztosító Hollandiában ez a szám 4,7). A 70 000 kórházi ágyból 42 000 aktív ellátást nyújt, a többi krónikus vagy rehabilitációs osztályon található (KSH-ADATOK).

Miért baj az, hogy sok a kórházi ágy? Azért, mert ez a legdrágább ellátás, tehát ugyanannyi pénzből kevesebb beteget lehet meggyógyítani kórházban, mint szakrendelőkben. Nálunk sokkal gazdagabb és sokkal jobb egészségügyi rendszerű országokban kevesebb a kórházi ágy, mert a pénzt nem épületek felszerelésére és fenntartására költik, hanem az egészségügyi személyzet bérére. Mégis hosszabb ideig egészségesek és tovább is élnek. A sok kórházi ágy tehát nem javítja, hanem éppen rontja az egészségügyi ellátás minőségét.

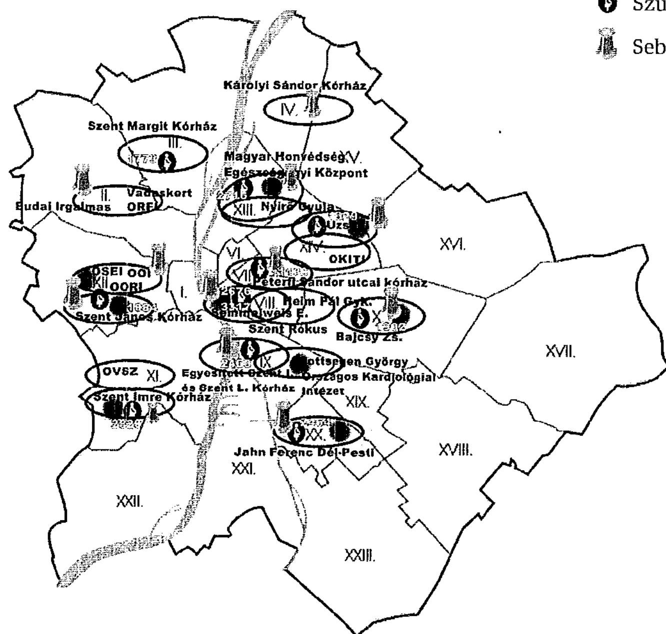
Ám még a kórházi ágyak mennyiségénél is indokolatlanabb a kórházak nagy száma. A 70 000 ágy Magyarország 93 000 km²-es területén 160 kórházban található, tehát egy átlagos kórház 430 ággyal működik.

Az egészséggazdasági szakemberek szerint a korszerű egészségügyi ellátáshoz egymillió lakosra kell egy kórház, természetesen a legkorszerűbb



1. ÁBRA • *Kórházak Magyarországon, 2015*
Forrás: Róbert Károly Magánkórház

123 Születésszám
Súlyponti kórház
Szülészet kórház
Sebészet



2. ÁBRA • *Kórházak Budapesten, 2015*
Forrás: Róbert Károly Magánkórház

technológiai infrastruktúrával felszerelve. Ezek szerint Magyarországon összesen tíz, egyenként ötezer ágyas kórházra lenne szükség. A legkorszerűbb betegellátás iránya a világban a tizedannyi kórház, amelyek viszont tízszer nagyobbak és felszereltebbek.

A KÓRHÁZ DEFINÍCIÓJA • A magyar kórházdefiníció megrekedt a 20. század elején, amikor kórháznak nevezték azt a helyet, ahol száz beteget le tudtak fektetni 12 ágyas kórtermekben, néhány ápolónő és orvos felügyeletével. Meg volt egy műtő, a kisebb érzéstelenítéses műtétek elvégzésére.

Magyarországon még jelenleg is kórháznak hívják azt az intézményt, ahol legalább 80 aktív ágy található. A 160 kórházból 90 ilyen van, a maradék 70 helyen még ennél is kevesebb beteget gyógyítanak.

Egy másik definíció szerint az tekinthető városi kórháznak, amelyben a négy alapszakma – belgyógyászat, sebészet, szülészet és gyerekosztály – megtalálható. A 160 kórházból mindössze 62-ben működik szülészet, tehát a maradék száz intézményt már ennek alapján sem lehetne kórháznak tekinteni. Ebből a 62 szülészetből 24-ben évente hétszáz gyereknél kevesebb születik, azaz naponta még kettő sem. Ezeket betegbiztonsági szempontból sem volna szabad fenntartani, hisz az itt dolgozó személyzetnek nincs elég szakmai tapasztalata a komplikációk ellátására. Marad tehát kb. 35 igazi kórházként funkcionáló és akként fejlesztésre érdemes intézmény. Ezek közül korábban 22 súlyponti kórház volt, tehát akut esetek és szövődmények ellátására is alkalmas napi 24 órában. A többiben igazi beteget nem is volna szabad kezelni, mert nincsenek meg hozzá a tárgyi vagy személyi feltételek vagy a biztonságos betegellátást garantáló betegszám. Leszögezhetjük tehát, hogy a 21. századi értelemben is kórháznak tekinthető intézményből legfeljebb 22-35 lehet Magyarországon. A többi 130 intézmény kapujára ugyan az van kiírva, hogy kórház, de azok semmilyen definíció alapján nem azok.

HÚSZÉVES TECHNOLÓGIAI LEMARADÁS A KÓRHÁZI ELLÁTÁSBAN • A 42 000 aktív ágy kihasználtsága 70%-os, és ez is folyamatosan csökken, pedig egy beteg még ma is átlagosan 5,2 napot tölt kórházban, ha egyszer odakerül. Márpedig gyakran odakerül, mert nálunk az is kórházban köt ki, akinek arra semmi szüksége. A fejlett világban egy sor műtétet – komolyakat is, a műtéti típusok 80%-át – ún.egynapos sebészeti ellátás keretében végeznek el, gyakran endoszkópos technikával (RADIOLOGIA). Ilyenkor a beteg legkésőbb 24 óra múlva hazamehet, de gyakran még aznap elbocsátják (ESKI 2007). Az Egyesült Államokban a műtétek 64%-át, Angliában, Skandináviában 50%-át, nálunk pedig mindössze 8%-át végzik így.

Az egynapos műtétek után kisebb a kórházi fertőzésveszély, a beteg gyorsabban gyógyul, hamarabb visszamehet dolgozni, és mindez még sok-

kal olcsóbb is. A magyar kórházak mégsem ezt választják. Felvágják a beteg hasát, amitől tényleg beteg lesz, és nem hat óráig, hanem hat napig kell ápolni. Nem lennének képesek a magyar orvosok is elvégezni ezeket a korszerű műtéteket? Sokan igen, külföldön így is tesznek. Itthon viszont nem, mert akkor a kórház tönkremegy. A tb ugyanis akkor fizet sokat a beteg után, ha komoly műtétet végeztek rajta, esetleg még a szövődményét is ellátták. A magyar kórházak kódoló adminisztrátorokat alkalmaznak arra a feladatra, hogy az egyszerű eseteket papíron bonyolultabbnak tüntessék fel, hogy aztán több pénzt kapjanak érte.

A műtétek technikája és finanszírozása érdemben nem változott az elmúlt húsz évben. Ennek az állapotnak a fenntartása a kórházigazgatók és az osztályvezető főorvosok azon játszmájának a része, amelyet a mindenkori egészségügyi kormányzattal folytatnak. Az egészségügyi kormányzat pedig asszisztál ehhez; a legtöbb, amit megtesz, hogy nem emeli a költségek növekedésének megfelelően az egységnyi ellátás díját. Néhány éve még teljesítményvolumen-korlátot is bevezettek, hogy a kórházak ne végezhessenek annyi műtétet, amennyit szeretnének. Így aztán a kórházak eladósodtak. Ám nem kényszerültek valódi változtatásra, mert egyik konszolidáció követte a másikat, a rendszeres állami mentőakcióknak köszönhetően tehát az orvoselit megőrizheti a kiterjedt kórházi rendszert.

A technológiai lemaradás másik oka az, hogy a műtőkapacitásokat saját hűbérbirtokukként kezelik, a presztízs fenntartása miatt más orvos sem végezhet bonyolultabb vagy korszerűbb műtétet, mint az osztályvezető. Ez látszólag puha szempont, a feudális orvosi hierarchiában mégis komoly szerepe van.

Emellett persze létezik egy kőkemény financiális szempont is. Ugyanis a hálapénz mértéke a vágott seb nagyságával és az elhúzódó gyógyulási idővel arányos. Ha az endoszkópos beavatkozás után maradt heg fél centis és a beteg másnap hazamehet, miért fizetne bárki 150–300 000 forint hálapénzt? Így tehát marad a korszerűtlen műtéti technika, az újítások lassan és nehezen szivárognak be (meg persze az eszközök és az anyagok is drágák hozzá), és a korszerű eljárásokat alkalmazók megmaradnak szigetszerű képződményként. A tömeges betegellátás pedig az osztályvezetők tudásának és ambíciójának a szintjén marad. Amelyik orvos ennél jobbat tud vagy akar, az elmegy külföldre. A számlát pedig a tb állja, egyrészt a rengeteg felesleges kórház és ágy fenntartásával, másrészt az elmaradott technológiájú ellátás pluszköltségének és a táppénznek a kifizetésével.

Mindezek alapján világos, hogy az ellátórendszert teljesen át kell alakítani, méghozzá a 21. században elérhető technológiának megfelelően. Azaz a legtöbb beteget meg kell tudni gyógyítani a járóbeteg-ellátásban, a műtétek nagy részét egynapos sebészeti eljárásokkal kell elvégezni, és csak a nagyon súlyos eseteket kell pár napig kórházban tartani. A nem gyógyítható, de ápolásra szoruló, elsősorban idős embereket pedig a szociális ágazatnak kell ellátnia. Ha ez ilyen nyilvánvaló, akkor miért nem ez történik? Azért, mert az egészségügyben kulcspozíciót betöltő orvoselit nem érdekelt benne. Ők ugyanis a hálapénzben érdekeltek.

AZ ORVOSI JÖVEDELMEK ÉS A HÁLAPÉNZ

Az egészségügyet ismerők szerint a hálapénz tilalma szétverné az egészségügyet, mert ez a kenőpénz olajozza az egész rendszert. Ennek azonban pont az ellenkezője igaz: amíg a hálapénz nincs kriminalizálva, addig semmilyen egyéb ponton sem lehet érdemi változást elérni. Ez a hétköznapi korrupció az oka annak, hogy az egészségügyi rendszer torz érdekek foglya. A hálapénz kriminalizálása az alapja a finanszírozható és működőképes egészségügyi rendszer kialakításának.

ORVOSI BÉREK ÉS HIERARCHIA – A VALÓSÁGBAN • Harmincezer praktizáló orvos dolgozik jelenleg Magyarországon. Sok ez vagy kevés? A fejlett országokkal összehasonlítva pont elég, hisz másutt ezer lakosra 3,3 orvos jut, nálunk pedig 3,2, míg Lengyelországban csupán 2,2 (OECD-ADATOK 1).

Mindez annak ellenére így van, hogy az elmúlt tíz évben kb. tízezer, főleg fiatalabb orvos hagyta el Magyarországot. Jelenleg kétezer orvosi állás betöltetlen, az orvosok átlagéletkora pedig egyre növekszik. Tehát korábban, a koraszülött jóléti államban a fejlett országokénál több és főleg több fiatal orvos volt Magyarországon. Ez a korábbi többlet fogyott el mára. Mert a feketén szerzett jövedelem nélkül a fizetésük valóban nagyon alacsony.

Az orvosi jövedelmeknek négy nagyobb forrásuk van. Két szegmense adózott jövedelem: az alkalmazotti fizetés (nettó 300 000 forint), valamint a magánklinikákon kapott óradíj vagy jutalék (kb. nettó 100 000 forint). A másik két tétel fekete jövedelem: a hálapénz (kb. 220 000 forint) és a saját magánrendelés bevétele (kb. 450 000 forint). Ezek alapján egy átlagos magyar orvos havi nettó egymillió forint körüli bevételre tesz szert, nagyobb részben köztehermentesen. Ez az átlag, ami alaposan elfedi az egyes csoportok közt meglévő óriási különbségeket. Nézzük meg a legfontosabb jövedelemforrásokat részletesebben!

ORVOSI JÖVEDELMEK A KÖZELLÁTÁSBAN • A kezdő orvosok közalkalmazotti bére az utóbbi időkig a magyar átlagbér környékén volt, és több évtizedes gyakorlat után emelkedett a kétszeresére. A rezidensek korábban annyit kerestek, mint a nővérek, ezért komplett egyetemi évfolyamok hagyták el az országot. A Magyar Rezidens Szövetség által kiharcolt 100 000 forintos ösztöndíjuknak köszönhetően elindult egy béremelési hullám, amelynek kö-

vetkeztében egy 35 éves szakorvos bére nettó 250 000 forint, az 50 évesé 350 000 lett. Ez nagyjából 1400-2000 forintos órabért jelent.

Ennyi pénzért már Budapesten sem találni orvost, nemhogy vidéken. Annak érdekében, hogy az orvos érdemi jövedelemhez jusson, különféle másodlagos orvospiacok alakultak ki az állami ellátásban is. A legkézenfekvőbb az, ha az orvos a saját kórházában, munkaidő után az ügyeleti ellátást vagy a sürgősségi osztály munkáját már nem közalkalmazottként látja el, hanem egy cégnek dolgozik, a piacinak megfelelő bruttó 7000 forintos órabérért. Vidéki kis kórházban hallani 8-10 000 forintos ügyeleti órabérről is vagy 60 000 forintos napidíjról.

A VÁLLALKOZÓ ORVOS • A másik legális pénzkereseti forrás a magánrendelés. A magánrendelők skálája igen széles. A nagy és teljes körű ellátást nyújtó magánklinikákon és diagnosztikai központokban az orvosok órabérért vagy jutalékért dolgoznak. Az ilyen intézmények éves bevétele 80 milliárd forint körül alakul, ebből a szerződéssel dolgozó orvosok 30–60% körül részesednek. Egy óra alatt 6–20 000 forintot tudnak számlára megkeresni. A tápláléklánc alján a kis lakásrendelők állnak, rendszerint az orvos által birtokolt vagy bérelt lakásban, bejáratott betegkörrel. Bár az árak alacsonyabbak, mint a nagyoknál, de általában számlát sem adnak. A saját magánrendelőkben az orvosok összesen 150 milliárd forintnyi jövedelemre tesznek szert, a bevétel 90–100%-a nettó kereset. E két típus között helyezkednek el a néhány orvossal működő vállalkozások, amelyek, ha kéri a páciens, tudnak számlát adni.

A HÁLAPÉNZ MINT VÉDELMI PÉNZ • A következő fontos jövedelemforrás a hálapénz. Nincs olyan kórházigazgató, aki megtiltotta volna a hálapénz elfogadását a kórházában. Így a hálapénz is legitim jövedelemnek számít, még akkor is, ha nem adózik utána szinte senki. A hálapénz természetesen nem a hláról szól, mert az egy csokor virág a tanító néninek a pedagógusnapon. A hálapénz a hétköznapi korrupció, a hiánygazdaság terméke: a jobb ellátás reményének vagy illúziójának megvásárlása egy adott, az ellátás minőségét érdemben befolyásolni vélt ponton. Emiatt nem is különbözik a tarifától, az ellátást megelőzően előre elkért díjazástól. Mindkettő megvesztegetés, tehát pénzért jogosulatlan előnyhöz jutás.

A hálapénz olyan régóta és olyan széles körben elterjedt, hogy a rendszerben lévők erkölcsi érzékét nagyon ritkán sérti. Becslések szerint egy év alatt 70 milliárd forint adózatlan jövedelem kerül így az orvosok zsebébe, persze rendkívül egyenetlen elosztásban. A háttérben dolgozó aneszteziológus, traumatológus, radiológus, patológus semmit nem kap. Nem véletlenül ők teszik ki a külföldre távozók nagy részét. Ám mivel nélkülözhetetlenek egy kórházban, ezért gyakran nem közalkalmazottként, hanem vállalkozóként alkalmazzák őket, így a kórházigazgatót nem köti a bértábla. Annyit fizet, amennyiért talál orvost. Bérkiegészítésükhöz hozzájárul még az a kis kassza, amelybe a hálapénzes orvosok tesznek pénzt azoknak a kollégáknak (nemcsak orvosoknak, hanem a műtőszemélyzet többi tagjának is), akiknek a munkájára szükségük van ahhoz, hogy maguk is pénzt tudjanak keresni.

AZ ORVOSBÁRÓK • A hálapénz-hierarchia tetején az intézetvezetők, osztályvezetők és a sztárorvosok állnak, akik úgy rendelkeznek a kórházi műtőkapacitások fölött, mintha az a sajátjuk lenne. Holott a társadalombiztosítás fizeti az eszközöket, az anyagot, az ápolónőt, de még a takarítónőt is. Marketingre sem kell költeniük, hisz teli van betegekkel a kórház. A magas és adózatlan jövedelem biztos, kockázat nincs. Ezt fejeli meg még a beszállítóktól kapott kenőpénz.

Az orvosbárók közé pár ezer orvos tartozik, az általuk megkeresett hálapénz havonta 1–8 millió forint között mozog, ami évi 12–100 millió forintos nettó jövedelmet jelent fejenként. A Pareto-elv valószínűleg itt is érvényes: az orvosbárók (azaz az orvosok 20%-a) vihetik haza az összes hálapénz 80%-át, kb. 50 milliárd forintot. A többi orvos osztozik a maradékon, nekik fejenként és évente egy-két millió forint jut. Persze ez nagyon változó, hisz akad, aki tényleg nem fogad el hálapénzt. Van, aki nem is kap, mert nagyon fiatal vagy nagyon szegény környéken dolgozik. És vannak, akik az átlagnál többet vagy kevesebbet kapnak.

A HŰBÉRESEK ÉS SZAKADÁRO • Az összesen harmincezer orvos tehát mintha nem is ugyanabba a társadalmi csoportba tartozna. Az orvosbárók két-háromszor többet keresnek, mint nyugat-európai kollégáik (ott az átlagfizetés évi nettó 25 millió forint körül van). A többség, a hűbéresek, nagyon sok munkával ennek kb. a felét-harmadát keresik meg. A fiatal szakorvosok, az elszegényedett vidéken dolgozók és a becsületes szentek a hierarchia alján állva ennek a tizedét kapják. Az orvosok jövedelmét nem a szaktudásuk, hanem a különféle rangsorokban elfoglalt helyük határozza meg. Nem csoda, hogy a fiatalok közül egyre többen már be sem szállnak ebbe a kihalásos alapon működő rendszerbe, külföldre mennek vagy pályaelhagyó lesz belőlük.

Az orvosok száma ugyanis nem csak a külföldre távozók miatt csökken. Varga Júlia kutatása szerint az elmúlt tíz évben éppen annyi orvos változtatott pályát, mint ahányan elmentek külföldre (Varga 2015). Ez pedig nagyon sok ember, az orvosi végzettségűek egyharmada. Ők, a szakadárok, köszönik, nem kérnek abból a rendszerből, amelyben havi 250–300 órán át három-négy helyen kell ahhoz dolgozni, hogy annyit keressen valaki, mint amennyit egy jó programozó, egy középkategóriás ügyvéd vagy egy kisebb

cég ügyvezetője megkeres. Így folyamatosan nagy a magyar egészségügyi rendszert elhagyók száma. De orvosból még így is van annyi, amennyire a tisztességes ellátáshoz szükség lenne. Akkor miért tűnik úgy, hogy nincsenek elegen?

A NŐVÉRHIÁNY • Az egyik ok az, hogy nem orvosból van kevés, hanem szakdolgozóból, így az ő munkájukat is az orvosoknak kell ellátniuk. Nem marad idejük gyógyítani. Az ápolónők, asszisztensek, műtősnők, műtősfiúk, adminisztrátorok hiánya komolyan veszélyezteti az orvosok munkáját (OECD-ADATOK 2).Míg a fejlett országokban a foglalkoztatottak 10%-a dolgozik az egészségügyben vagy a szociális szférában, nálunk 6%. A jó ellátáshoz tehát csaknem kétszer annyi nővérre lenne szükség, mint amennyi jelenleg dolgozik. Hivatalosan is négyezer ápolónő hiányzik a kórházakból. Emiatt az orvosok ahelyett, hogy diagnosztizálnának, terápiát határoznának meg és műtenének, az ápolók munkáját is ellátják – gépelnek, szerveznek és infúziót kötnek be. Gyakran azért állnak fel, mert nincs, aki a kezük alá dolgozna, és nem látják biztonságosnak a betegellátást, holott a felelősség az övék.

Miért alakult ki nővérhiány? Mert az ő bérezésük még az orvosokénál is nyomorúságosabb. Szó szerint. A többség nettó 110–150 000 forintot keres, alig többet, mint más helyen egy takarítónő. A szakma csúcsán lévő műtősnők, endoszkópos asszisztensek, diplomás ápolók sok éves gyakorlattal 200 000 forintot keresnek. Ez a magyar átlagbér. Az ő körükben az elvándorlás még az orvosokénál is nagyobb. A fiatalok minimális nyelvtudással külföldre mennek, ahol 2500 euró, az ottani átlagbér a fizetésük. Ebből gond nélkül alapíthatnak családot, utazgathatnak vagy vehetnek autót. Magyarországon a nővérek erről nem is álmodnak, ők a szabadnapjukon takarítani vagy öreget ápolni járnak, így keresve meg a magyar átlagbért. A középkorúak pályaelhagyók lesznek, mert eladóként vagy villamosvezetőként éjszakázás nélkül is jobban keresnek. A maradókra ezért sokkal több munka vár, emiatt az elvándorlás egyre gyorsul, már csak az idősek vagy az igazán elhivatottak maradnak a pályán.

A MEGKERÜLHETETLEN BÉREMELÉS • A szakemberhiány orvoslásának legfontosabb eszköze a valódi béremelés. Ehhez rendelkezésre állnak a források, csak azt az egészségügyben elterjedt feketegazdaság miatt egy szűk csoport, az orvoselit fölözi le. Ahhoz, hogy ez megváltozzon, kriminalizálni kell a hálapénzt, a hétköznapi korrupció legelterjedtebb formáját. Bár a hálapénz az orvosi fekete jövedelmeknek csak a kisebbik részét teszi ki, az össztársadalmi költsége, mint a korrupcióé általában, tízszeres. Tehát a 70 milliárd forintnyi hálapénz megszerzése érdekében legalább 700 milliárd forint közpénzt térítenek el attól, hogy optimálisan lehessen felhasználni

(ez a közfinanszírozott egészségügy forrásainak kétharmada, hisz az E-alap költségvetése 1000 milliárd forint).

A szakemberek bérét hosszabb távon a tőlünk 1000 kilométerre elérhető bérek kétharmadáig kell emelni ahhoz, hogy Magyarországon lehessen tartani a személyzetet. Ez kezdő orvosok esetén nettó 500 000 forint körüli fizetést jelent, ami 10-15 éves gyakorlatot követően egymillió forint fölé emelkedik (emlékeztetőül: az összes fekete jövedelemmel együtt ma ennyit keres egy átlagos orvos). Nyilván ez csak több lépcsőben hajtható végre. Az első lépés ehhez az, hogy a közfinanszírozásban dolgozó orvosoknak el kell dönteniük, dolgoznak-e magánellátásban. Ha igen, megszűnik a közalkalmazotti jogviszonyuk és a továbbiakban vállalkozóként vethetnek részt a közellátásban. Így közülük a ma is jelentős pacientúrával rendelkezők a magánszférát fogják választani. A közalkalmazottként tovább dolgozók bérét pedig azonnal meg kell emelni a V4-országok átlagára, amihez így a források rendelkezésre is állnak. Ezen kívül a szabad orvosválasztásért legálisan kell díjat kérni, ezzel tovább emelni az orvosok bérét. A hálapénz kriminalizálásához az orvostársadalmon belül könnyű szövetségeseket találni, hisz a fekete jövedelem aránytalan eloszlása miatt a kifehérítéssel sokkal többen járnának jól, mint rosszul.

Az orvosok fizetése mellett természetesen emelni kell a szakdolgozók bérét, legalább a V4-országok átlagának szintjére. Azt követően pedig a kezdő orvosi bér feléig. A legalább ekkora béremelés elmaradása esetén az orvosok és nővérek elvándorlása megállíthatatlan, hiszen az övék a legpiacképesebb szakma a világon. Az öregedő nyugati társadalmaknak egyre több orvosra van és még inkább lesz szükségük. Ezért úgy szervezik meg az egészségügyüket, hogy jól megfizethessék őket. Ezt az elszívó hatást Magyarország nem tudja a határainál megállítani, így nem teheti meg, hogy nem vesz róla tudomást. Át kell tehát alakítani a finanszírozási rendszert, hogy az ország meg tudja tartani az orvosait és a nővéreit.

A FENNTARTHATÓ ÉS MÉLTÁNYOS FINANSZÍROZÁSI RENDSZER ELEMEI

Ma számtalan forrásból táplálkozik az egészségügyre fordított összeg, mégsem elegendő. Elég pénz csak akkor lesz, ha a jelenlegi köz- és magánfinanszírozási elemeket egy közös biztosítási rendszerbe terelik. Akkor ugyanis a jelenlegi fekete jövedelmek kifehérítve azonnal megjelennének az egészségügy büdzséjében. Biztosítási jogviszony alapján kellene az egészségügyet finanszírozni, amelynek egyik eleme a minden felnőtt állampolgár által fizetett alapdíj. Ezzel válnak a kockázatközösség tagjává és az alapcsomag igénybevételére jogosulttá. A szabad orvosválasztás és egyéb kiegészítő szolgáltatások, így a magánszolgáltatások igénybevételére is kiegészítő biztosításokat kell kötni.

Mi a különbség a járulékból és az adókból finanszírozott egészségügyi modell között? A biztosítási típusú bismarcki rendszer lényege az, hogy a kockázatközösség tagjává csak az válik, aki a jövedelme után járulékot fizet. Az adóból finanszírozott állami egészségügyi rendszer (ilyen a második világháború után Angliában jött először létre) lényege az, hogy minden állampolgár, függetlenül az adófizetés tényétől, jogosult az egészségügyi ellátásra.

1975, AZ ÁLLAMI EGÉSZSÉGÜGY KEZDETE • Magyarországon a korábbi biztosítási alapú rendszer az 1975-ös társadalombiztosítási törvény bevezetésével vált államilag finanszírozottá. Ekkortól állampolgári jog az egészségügyi ellátás. Bár az egészségügyre befizetett forrásokat továbbra is járuléknak nevezték/nevezik, ezek már nem valódi járulékok, sokkal inkább adók. Ugyanis nem kapcsolódik össze a befizetés a szolgáltatásra való jogosultsággal. Az is hozzájut a szolgáltatáshoz, aki nem fizet semmit, *ad absurdum* egész életében sem.

1975-ben az egészségügy költségét az akkori ötmillió foglalkoztatottra terhelték úgy, hogy a dolgozók helyett a vállalatok fizették a járulékokat. Ez 1989 után csak annyiban módosult, hogy a vállalatok mellett a munkavállalóknak is fizetniük kellett. Más csoportoknak azonban továbbra sem. Az 1975-ös törvény még abból indult ki, hogy ötmillió felnőtt viselte a másik hárommillió felnőtt eltartásának a költségeit (meg persze a gyerekekét is, de ez természetes). Azaz egy felnőtt eltartottra 1,7 kereső jutott. Ez a rendszer addig volt működőképes, amíg sokkal több volt a befizető, mint az ellátott. Mára azonban alapvetően megváltozott a helyzet, mivel sokkal kevesebb a valódi befizető, mint azok, akik hozzájutnak az ellátáshoz.

MI A KÜLÖNBSÉG AZ EGÉSZSÉGÜGY ÉS A NYUGDÍJRENDSZER FINANSZÍROZÁSA KÖZT? • Az államivá vált egészségügy és a biztosítási alapon megmaradt nyugdíjrendszer lényegét tekintve pont eltérő pályán mozog. Ugyanis a nyugdíjrendszerben továbbra is az válik a kockázatközösség tagjává, aki befizeteti a járulékot. Ahhoz, hogy valaki jogosult legyen a nyugdíjra, húsz éven át kell fizetnie a nyugdíjjárulékot. És aki többet fizetett aktív korában, az több nyugdíjat is fog kapni. Később. Ugyanis van még egy másik, az egészségügytől eltérő korlátozó feltétel is. Addig, amíg valaki fizeti a járulékot, nem jogosult az ellátásra. A kockázatközösség tagjai aktív korukban egy elméleti számlán gyűjtik a pénzt, majd nyugdíjas korukban ebből kapnak ellátást. Az állami egészségügyben nincsenek meg ezek az arányosságok. Mindenki kap ellátást, akár fizet járulékot, akár nem. És nem majd egyszer később, hanem azonnal. Így persze kevesen fizetnek és ők is inkább keveset.

AZ EGÉSZSÉGÜGYI RENDSZER IS TÉRJEN VISSZA A BIZTOSÍTÁSI ALAPRA • Az egészségügy finanszírozhatóságának és a szolgáltatási színvonal javításának a kulcsa a biztosítási alapú egészségügyi rendszerhez való visszatérés. Tehát a járulékfizetés és a szolgáltatás igénybevétele közti szoros kapcsolatot vissza kell állítani. Sok nyugat-európai országban, ahol az egészségügyi rendszerek általában lényegesen jobb állapotban vannak, mint keleten, jóval szélesebb a befizetői kör: minden felnőtt fizet egészségbiztosítási járulékot (SZIGETI 2009).

Ahhoz, hogy az 1975-ös kiindulópont, azaz az 1,7 befizetőre jutó egy eltartott arány helyreálljon, hatmillió embernek kell tényleges befizetővé válnia. Azaz még további 3,2 millió embernek. Ez csak akkor teljesülhet, ha minden olyan felnőtt belép a kockázatközösségbe, akinek ez nem veszélyezteti a megélhetését. Ennek a módja a biztosítási alapú egészségügyi finanszírozási rendszerhez való visszatérés, a nyugdíjrendszer mintájára. Ez azt jelenti, hogy megszűnne mind a jelenlegi tb-járulék, mind pedig a szociális adónak az a része, amely az E-alapba kerül. Ez minden munkavállaló számára azonnali és érdemi nettó béremelést jelentene.

Az új biztosítási jogviszony alapja az egyösszegű alapdíj, amelyet minden felnőtt állampolgár a nettó jövedelméből fizet be. Ezzel válik a kockázatközösség tagjává és jogosulttá az alapszolgáltatási csomag igénybevételére. Ez a rendszer a nyugdíjrendszer mintájára azért méltányos, mert ugyanazért az alapcsomagért mindenki ugyanazt az alapdíjat fizeti. A szabad orvosválasztás és egyéb kiegészítő szolgáltatások, illetve a magánszolgáltatások igénybevételére pedig kiegészítő biztosításokat lehet kötni, természetesen a különböző szolgáltatási csomagokra különböző áron. Ezzel egy olyan rendszer jön létre, amelyben akár még nőhet is az egészségügyi ellátásra költhető teljes (köz- és magán-) egészségügyi büdzsé.

Mekkora befizetésekre van ehhez szükség? Emlékeztetőül: a 2000 milliárd forintos E-alap kiadásaiban van egy 570 milliárd forintos tétel, amely pénzügyi ellátásokra megy. Ez utóbbiból azonban mindössze 80 milliárd forint a betegségekhez kapcsolódó táppénz. Az E-alap pénzügyi kifizetéseinek nagy részét, 480 milliárd forintot szociális kiadásokra költenek: terhességi-gyermekágyi segélyre, gyedre, rokkantsági és rehabilitációs ellátásokra. Ezeket a tételeket ki kell venni az egészségügyi büdzséből, így a közfinanszírozott egészségügyi ellátás valódi költsége 1500 milliárd forint. Emellett 820 milliárd forint magánforrás is bekerül az egészségügybe. Ez összesen tehát 2300 milliárd forint. Egy új biztosítási rendszerben ekkora forrást kell a biztosítottaknak befizetniük ahhoz, hogy az egészségügyre jelenleg költött összeg változatlan maradjon.

AZ ALAPDÍJ ÉS AZ ALAPCSOMAG • A biztosítás akkor kellően ösztönző, ha az alapdíj korrekt alapellátást biztosít minden betegség esetén. A legfontosabb lépés ennek érdekében azt meghatározni, hogy az alapcsomagban egy járulékfizetőnek mennyi időn belül hány szakorvosi vizsgálat és milyen diagnosztika jár, mennyi időn belül milyen műtét, milyen technikával, mennyi ideig tartó és milyen hotelszolgáltatás mellett, milyen utógondozási feltételekkel. Ez azért is múlhatatlanul szükséges, mert ma teljesen esetleges, hogy mit kap a beteg, akár ugyanakkora tb-járulék fizetése mellett is. Akinek szerencséje (vagy pénze) van, korszerű eljárással megműtik és 2-3 ágyas, fürdőszobás szobában, elfogadható körülmények közt gyógyul meg két hét alatt úgy, hogy még a gyógyszereket is a kórház adja. Ha pedig sem pénze, sem szerencséje nincs, akkor éveket vár egy műtétre, majd egy százéves, soha fel nem újított kórházban, 8 ágyas kórteremből próbál kijutni a folyosó végi mosdóba, ahol nincs ülőke és vécépapír, maga veszi a kötszert, az ápolónő pedig a gumikesztyűt (FÁBIÁN 2016). Az alapcsomag meghatározása esetén a legszerényebb egészségügyi ellátás minősége is ellenőrizhető és számon kérhető.

Az alapcsomag meghatározása után meg kell állapítani az alapdíj mértékét. A garantált bérminimum után 2017-ben 11 270 Ft tb-járulékot kell befizetni. Ezt tekinthetjük az alapdíj összegének. A nyolcmillió felnőtt alapdíja 1082 milliárd forint, ez a jelenlegi E-alap 70%-a. Ez az összeg elegendő a jelenlegi teljes közellátási csomagnál szűkebb, de korrekt alapcsomag finanszírozásához. A kiegészítő biztosításoknak 1218 milliárd forint befizetését kell fedezniük. Jelenleg 2,7 millió ember fizet a minimálbérnél nagyobb összeg után tb-járulékot és egymillió körül van a mikrovállalkozók száma. Ha ők mind kötnek kiegészítő biztosítást és ugyanazt a csomagot választják, akkor ezért havi 27 000 forintot fizetnének (a 11 270 forintos alapdíjjal együtt havi 38 000 forintot költenének egészségügyre). Ez azonban nyilván nem lesz így, hanem egy részük ennél lényegesen kevesebbet, más részük többet fizetne.

Egy csoportot érdemes még külön megemlíteni, ha nemcsak méltányos, de igazságos rendszert is akarunk létrehozni: azokat, akiknek sem a jövedelmi, sem a vagyoni helyzetük nem teszi lehetővé, hogy kifizessék a 11 270 forintos alapdíjat. A modell szerint hatmillió befizetővel állna helyre az 1975-ös járulékfizető-eltartott arány. Tehát kétmillió szegény ember helyett kell a költségvetésnek adókból finanszíroznia az alapdíjat. Ez némileg még felette is van annak a 1,5 millió felnőtt embernek, akiket Tóth István György meghatározását követve (a lakosság 18%-a) a jövedelmi szegény csoportba sorolhatunk.

Az egészségbiztosítás fizetésére kötelezett nyolcmillió felnőtt tehát intuitív módon három nagyobb csoportra bontható: az alapdíjat befizetők 2-2,5 milliós táborára, a kiegészítő biztosítást kötők négymilliós csoportjára

és az alapdíj fizetése alól mentesített 1,5-2 millió emberre. Ez a finanszírozási rendszer ösztönző, méltányos és igazságos. És ráadásul még hosszabb távon is fenntartható, hiszen ha nőne a középrétegek aránya, nőhetne a kiegészítő biztosítást kötők száma. Így pedig az egészségügyre fordítható büdzsé is. A fenntartható finanszírozási rendszer bevezetése a feltétele a működőképes ellátórendszer kialakításának.

A MŰKÖDŐKÉPES ELLÁTÓRENDSZER

A működőképes közfinanszírozott ellátórendszer koncentrált: a szolgáltatók területi centrumokba szerveződnek, ahol a személyzet, a technológia és a források is rendelkezésre állnak. Ennek a központja a megyei kórház. Ez szervezi a betegutakat és a betegszállítást az alacsonyabb progresszivitású ellátóhelyek (szakrendelők, egynapos sebészeti központok, háziorvosi szolgálat, ápolási otthon, házi ápolási szolgálat) és a kórház között.

RENGETEG HELYEN FOGLALKOZNAK GYÓGYÍTÁSSAL, A BETEG MÉGSEM GYÓGYUL • A mai közfinanszírozott ellátórendszernek számtalan problémája van. A legfontosabb az, hogy rendkívül széttagolt. Magyarország területén 160 kórház van. Egy magyar kórház hatóterülete nagyjából akkora, mint egy járás. Ennyi helyen kellene 24 órán keresztül működtetni a legkorszerűbb diagnosztikai eszközöket, jól képzett embereket tisztességesen megfizetni és beszerezni a legmodernebb technológiát, hogy a gyógyulás a legbiztonságosabb legyen. Ez természetesen nincs így, sok kórháznak nevezett hely csupán elmaradott ispotály. A betegek gyógyulási esélyei alacsonyak, de erről senki sem tud, mert statisztikák nincsenek. Ha mégis kérnek adatokat, akkor beírnak valamit, úgysem ellenőrzi senki. Hisz szankcionálni sem tudják, mert elvinni onnan már semmit nem lehet. Legfeljebb bezárni, de az meg politikailag vállalhatatlan.

A széttagoltságból következő további baj az, hogy a progresszivitási szintben egymás alatt és fölött lévő szolgáltatóknak nincs egymással kapcsolatuk, és gyakran azt sem tudják, mire képes a másik. A finanszírozás nem díjazza a definitív gyógyítást, így aki csak teheti, megszabadul a problémás betegtől. Az alsó szintek a felettük lévőkhöz utalják a kicsit is bonyolultabb eseteket. A háziorvos kis panasszal már a szakrendelőbe küldi a beteget, de előtte még kér egy csomó diagnosztikát: labort, ultrahangot, röntgent. Természetesen nem látja, hogy egy másik kivizsgálás miatt egy hónapja már ezeket egy másik helyen megcsinálták a betegnek, csak ki kellene keresni a leleteket a központi nyilvántartó rendszerből. Ha lenne ilyen... De nincs, így megcsinálják az újabb kivizsgálásokat. A szakrendelőben az orvos csak kéthetente egyszer dolgozik, a többi napon a környék kórházában van, így a kivizsgálásra in-

kább oda fekteti be a beteget, ne utazzon szegény annyit, meg persze a kórházban magasabb lesz a hálapénz is. Ott azonban kiderül, hogy talán lehetne még egy CT-t is csináltatni, akkor még pontosabb lehetne a diagnózis. Igaz, eddig még senki sem kopogtatta meg a beteg mellkasát és nézte meg a nyelvét, hátha ilyen régimódi eljárásokkal is információhoz lehetne jutni. Így a beteg végül az egyetemi klinikákra kerül, ahol a rezidens látja el. És csodálkozik azon, miért is van itt ez a beteg, akit egy szakrendelőben is kezelni lehetne. Ha rendszeresen lenne ott hozzáértő orvos vagy megfelelő diagnosztika. De persze nincs, mert ennyi helyen egyszerűen nem is lehet.

Épp ezért a széttagolt ellátórendszer technikai-technológiai színvonala legalább húszéves elmaradásban van. És nemcsak az alsóbb progresszivitási szinteken, hanem gyakran a megyei kórházakban is. Sőt az átláthatatlan és széttagolt struktúra miatt néha épp a kisebb kórházakban korszerűbb a műtő, mivel a helyi politikai vagy orvosi vezetőknek megvolt a megfelelő kapcsolatuk. A feudális elosztási rendszertől függetlenül a legtöbb kórházban és szakrendelőben nincsenek olyan korszerű berendezések, amelyekkel a gyógyulás a leggyorsabban és a legkisebb beavatkozással járna. Ha esetleg mégis kapnak egyszer valamit, később már nem érkezik hozzá alkatrész, reagens vagy egyszer használatos kézi műszer. Így aztán betolják a sarokba a korszerű gépet, mivel az a fiatal kolléga, aki megtanulta használni, már úgyis rég elment.

A beteg a kaotikusan működő egészségügyi rendszerben teljesen elveszett, hónapokig is eltart, amíg megfelelő szakemberhez kerül. Ez kisebb betegségnél is lassítja és drágítja a gyógyulást, komolyabb baj esetén pedig tragikus. Nem véletlen, hogy a kezelhető halálozás mutatója 250%-kal magasabb, mint a koncentrált egészségügyi rendszerekben. Ebben az áttekinthetetlenül széttagolt rendszerben sokan halnak meg olyanok, akiket egy korszerű kórházban meg lehetne gyógyítani. Ez tarthatatlan, ezért teljesen át kell alakítani az ellátórendszer szerkezetét.

A TERÜLETI CENTRUM A MEGYEI KÓRHÁZ • Olyan területi centrumokat kell létrehozni, amelyen belül a gyakori betegségekre kialakítják a betegutakat. Akár a betegségek nemzetközi osztályozására szolgáló BNO-kódokig lebontva azt, hogy egy betegséget hol, milyen szakemberekkel és milyen eszközökkel fognak meggyógyítani. A létrejövő centrumok központjai a megyei kórházak lehetnek, az egyetemi klinikákkal rendelkező térségekben pedig ezek. Budapesten három centrumot érdemes létrehozni. A központi kórházak/klinikák menedzsmentje a felelős azért, hogy a lakosság ellátása minden progresszivitási szinten megfelelő legyen, de ne történjen magasabb szinten, mint ahol az szakmailag indokolt. Érdekeltté kell tenni minden szereplőt abban, hogy ez minél költséghatékonyabban történjen és a felesleges ellátóhelyek megszűnjenek. A centrumok garantálják azt, hogy az állami szolgáltatóknál az alap- és kiegészítő biztosítással rendelkezők megkapják a biztosításuknak megfelelő ellátást.

Az észszerű kórházi struktúra tehát 22 kórház körül épülhet fel Magyarországon. Ennek az alapintézményei már létre is jöttek a megyeszékhelyeken, ugyanis uniós forrásból az utóbbi években valóban komoly fejlesztések történtek a megyei kórházakban: sürgősségi, intenzív és onkológiai osztályok létesültek vagy lettek sokkal korszerűbbek. A felújított kórházak már most alkalmasak sok és súlyos beteg ellátására. Ezeknek minden szakmában heti hétszer 24 órában kell ellátást nyújtaniuk akut és szövődményes betegek ellátásában is. Itt mindig megállhat a mentő, akármilyen baleset is történt a megyében. Ezért ezeket a legkorszerűbb diagnosztikával (CT-vel, MRI-vel), eszközökkel és technológiákkal (endoszkópos tornyok, lézerkés stb.) kell felszerelni. Az itt dolgozó orvosoknak csak a valóban súlyos betegekkel kell foglalkozniuk, ide nem valók az olyan kisebb beavatkozások, mint a szürkehályog-műtét, egészségügyi küret vagy visszérműtét. Ezeket az egynapos sebészeti központokban kell elvégezni, nem a centrumkórházakban. A nagy kórházakat jól kihasználni csak a kis kórházak bezárását követően lehet, mivel csak akkor lesz elég beteg, elég orvos meg nővér és elegendő korszerű eszköz is, ha nem aprózódnak el sokfelé.

JÁRÁSI KÖZPONTOKBAN SZAKRENDELŐT ÉS ÁPOLÁSI OTTHONT KELL ÜZEMELTETNI • A centrumkórház betegútszervező funkciója akkor tud eredményes lenni, ha az alatta elhelyezkedő progresszivitási szintek munkáját észszerűen összehangolja. Ezért a megyei kórház menedzsmentje felelős a háziorvosoktól kezdve az ápolási otthonokkal bezárólag a szakmai működésért és azért, hogy minden szinten optimális mértékben és költséghatékonyan álljanak rendelkezésre a szakemberek és az eszközök.

A csoportpraxisba tömörült háziorvosok definitív gyógyítását kell finanszírozni, hogy ne csak receptfelírást végezzenek. A praxisban még további diplomás szakemberek, védőnők, gyógytornászok, ápolók, betegútszervező egészségügyi menedzserek munkájára is szükség van. A tömeges, az életet nem veszélyeztető betegségeket a járási központokban napi 12 órában működő szakrendelőkben kell kivizsgálni és lehetőleg meggyógyítani. Ezeket kiváló diagnosztikával és egynapos műtővel kell felszerelni. Közvetlenül mellette pedig ott kell lennie a szociális rendszerbe tartozó ápolási otthonnak, ahol a kórházba nem való, de otthon sem gondozható idősek vagy sérültek egész napos ellátást kapnak. Kizárólag az igazán beteg embereknek kell a drága centrumkórházakba kerülniük. Az ehhez szükséges gördülékeny betegszállítás finanszírozása még mindig lényegesen olcsóbb lenne, mint a jelenlegi 160 kórházat fenntartani.

Persze a kisebb települések sem maradhatnak ellátás nélkül, ezért a jelenlegi kis kórházakban kell kialakítani a szakrendelőket és az egynapos

sebészeti centrumokat. Szerencsére ez sok helyen ma is így van. És ugyanezek lehetnek alkalmasak arra is, hogy ápolási otthonként működjenek tovább, csak ezentúl nem az egészségügyi, hanem a szociális ágazatban. A jelenleg ezekben dolgozó orvosokra és műtőszemélyzetre óriási szükség van a megyei kórházakban. Az ápolószemélyzet pedig tovább végezheti helyben a munkáját, csak nem a kórház, hanem az ápolási otthon munkatársaként, az ápolási igazgató felügyelete mellett. Aki nemcsak az ápolási otthonnak, hanem a járás minden településen kiépített otthonápolási szolgálatnak a vezetője is. Itt a szakképzett nővérek mellett segédápolók is dolgozhatnak nagy számban, akik pár hónapos képzést követően sok, jelenleg kórházban ápolt betegről gondoskodhatnak, a saját otthonukban.

A működőképes ellátórendszer kulcsszereplői tehát a megyei vagy budapesti centrumkórházak, különösen pedig az ott dolgozó menedzsment. Olyan sok humán, fizikai és financiális szempontot kell döntéseik során figyelembe venniük és összehangolniuk, hogy az az egészségügyin kívül másféle tudást és vezetői képességeket is igényel. Ezért ezeket közgazdász, mérnök és IT szakembereknek kell vezetniük az orvos igazgató és az ápolási igazgató társaságában.

Az egészségügyi szolgáltatás nyújtása nem állami monopólium, hanem szektorsemleges; más egészségügyi szolgáltatók is működhetnek, ha megfelelnek a minimumfeltételeknek. Állami feladat a szabályozás kialakítása és a közszolgáltatások megrendelése, míg a finanszírozás a biztosítók (az alapdíjat beszedő állami és a kiegészítő biztosítási díjakat beszedő magánbiztosítók) feladata, ők kötnek szerződést az egészségügyi szolgáltatókkal akár az alapcsomag, akár a kiegészítő szolgáltatások nyújtására. Az egészségügyi szolgáltatók minőségbiztosítása a finanszírozó biztosítók feladata. Ennek élesen el kell válnia az állami megrendelői szereptől annak érdekében, hogy a szolgáltatás minőségét garantálni lehessen. Az egészségügy dolgozóinak ki kell szabadulniuk a kádárizmus fogságából és modern, az ügyfelei-páciensei érdekében tevékenykedő szolgáltatóipari szereplőkké kell válniuk.

A KÖZLEGELŐK TRAGÉDIÁJA

A korlátozott javakhoz való korlátlan hozzáférés közgazdasági nonszensz, sehol a világon nem működik. A közgazdaságtanban ezt nevezik a közlegelők tragédiájának. Ez a tantörténet arról szól, hogy a mohó gazdák több marhát engednek rá a legelőre, mint amennyit az el tud tartani. Emiatt először elsatnyul a fű, majd tönkre is megy, és végül mindenki marhája éhen döglik. Ez történik most a magyar egészségügyben. A szemünk láttára satnyul a fű, elmennek a nővérek és az orvosok, már a gumikesztyű is hiány-

zik. A biztos véget csak a közjavakhoz való hozzáférés szabályozásával lehet elkerülni. Ezért kell a ma egészségügyre költött 2800 milliárd forintot másképpen beszedni és másképpen is elosztani. Ez a „másképpen" elkerülhetetlen.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

ESKI 2007 — *Egynapos sebészet. Nemzetközi kitekintés*, Egészségügyi Stratégiai Kutatóintézet, 2007, *eski.hu* = goo.gl/mizEme

FÁBIÁN 2016 — FÁBIÁN Tamás: Tilos a gumikesztyű a SOTE bőrklinikáján, *Index*, 2016. április 7., *index.hu* = goo.gl/R1fKXV

KSH-ADATOK — *Kórházi ágyak száma*, KSH, *ksh.hu* = goo.gl/PSxH4f

LANTOS 2015 — LANTOS Csaba: *Állami és magánfinanszírozás az egészségügyben*, 2015, *mabiszkonferencia.hu* = goo.gl/z7xy47

OECD-ADATOK 1. — Orvoslétszám az OECD adatai alapján, 2016, *napicsart.blog.hu* = goo.gl/qDuto7

OECD-ADATOK 2. — *Egészségügyi dolgozók létszáma az OECD adatai alapján*, 2016, *napicsart.blog.hu* = goo.gl/MvNx2E

OROSZ–KOLLÁNYI 2016 — OROSZ Éva – KOLLÁNYI Zsófia: „Egészségi állapot, egészségegyenlőtlenségek nemzetközi összehasonlításban" in KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport 2016*, Budapest, TÁRKI, 2016, 332, *tarki.hu* = goo.gl/VJQtS8

RADIOLOGIA — *Nincs még helyén az egynapos sebészet*, *radiologia.hu* = goo.gl/r0B5O8

SZIGETI 2009 — SZIGETI Szabolcs: Az egészségbiztosítási járulékpolitika és forrásteremtés nemzetközi összehasonlításban, *Egészségügyi Gazdasági Szemle*, 2009/2., 18–22, *weborvos.hu* = goo.gl/6XIDjK

VARGA 2015 — VARGA Júlia: Hova lettek az orvosok? Az orvosok külföldre vándorlása és pályaelhagyása Magyarországon 2003–2011, *Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek*, 2015/6., *econ.core.hu* = goo.gl/Va2bpi

Zsoldos István

HUSZÁRVÁGÁSOK HELYETT: KIS LÉPÉSEK ÉS TÜRELEM

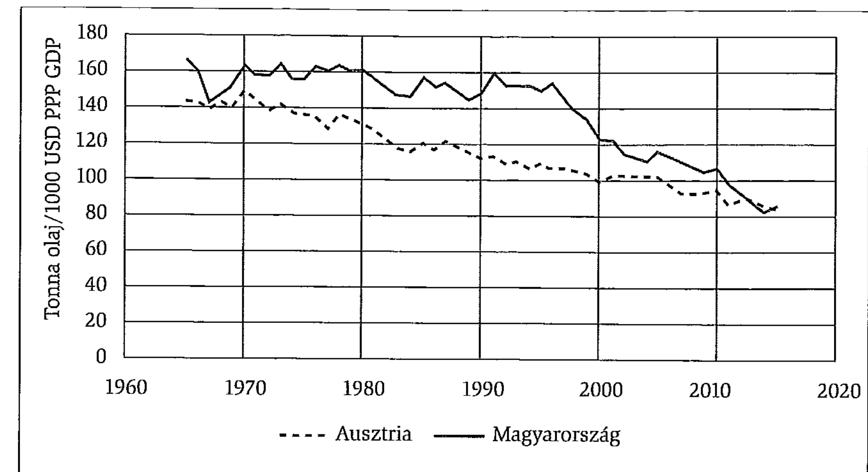
Energiapiacok és energiapolitika

Mind a világ gazdasága, mind az energia felhasználása nagymértékben növekedett az utóbbi nagyjából kétszáz évben, az ipari forradalom kezdete óta. Korábban is voltak átmeneti gazdasági virágzások, amelyek az energiaigény növekedésével jártak együtt, de akkor még az energiakínálat szűkössége erős korlátozó tényező volt. A modern gazdaság egyik fontos jellemzője az energia korlátozó voltának nagymértékű csökkenése. Ez teszi elérhetővé, hogy széles tömegek éljenek nagyobb anyagi jólétben, mint amilyet akár a rabszolgák kizsákmányolása, akár a kemény, egész napos fizikai munka lehetővé tenne. Az energia ugyanolyan input a termeléshez, mint a tőke, de ugyanúgy nehezen képzelhető el egy jóléti társadalom magas energiafelhasználás nélkül, mint magas tőkeállomány nélkül.

AZ ENERGIA FONTOS TÉNYEZŐ, DE NEM NŐ MINDIG PONTOSAN ANNYIVAL, MINT A GAZDASÁG

Az egy egységnyi termelésre jutó energia (azaz az energiaintenzitás) nem volt állandó: a 20. század elejéig az ipari forradalom kiteljesedésével a világ egészében erősen nőtt, majd stagnált, az 1970-es évektől pedig csökkent. Az energia inputjainak csökkenése nagyobb hatékonyság mellett azonban nem feltétlenül jelentette azt, hogy az energia által nyújtott szolgáltatások (fűtés, áruk/emberek mozgatása stb.) is csökkentek volna.

Magyarország energiaintenzitása a szocializmus alatt a hasonló fejlettségű országokéhoz képest magas volt, és nem is nagyon mutatott csökkenő tendenciát. A rendszerváltás után gyökeresen átalakult a magyar gazdasági növekedés jellege: az energiafelhasználás növekedése rendre elmaradt a gazdaság növekedésétől, aminek eredményeképpen az energiaintenzitás sokkal jobban csökkent, mint a legtöbb fejlett országban, ahogy a termelés a szolgáltatások irányába tolódott el (lásd 1. ábra). Az energiáról való gondolkodás átalakulása azonban ezeket a változásokat nem minden esetben követte.



1. ÁBRA • *Energiaintenzitás Ausztriában és Magyarországon (energiafelhasználás/GDP)*
Forrás: BP, IMF, saját számítások

TÉVHITEK

A következő tévhit ma is elég széles körben él, nem csak Magyarországon:

„A gazdaság növekedésének előfeltétele, hogy
az energiafelhasználás ugyanakkora mértékben növekedjen,
és ha megnöveljük az energiakínálatot, az növekedést okoz"

Ez tényszerűen a múltban sem volt igaz, és a tudásalapú, egyre nagyobb mértékben szolgáltatásokra épülő gazdaságokban, ahol még az energiahatékonyság növekedése is valószínűsíthető, jó eséllyel a jövőben sem lesz szükség arra, hogy az energia felhasználása ugyanolyan gyorsan nőjön, mint a gazdaság egésze. Az pedig végképp nem igaz, hogy az energiakínálat mesterséges felpumpálása valahogy beindítaná a növekedést. Itt a gyakorlati példa a létező szocializmus, ahol az energia kínálatának felduzzasztása lehetővé tette a pazarló nehézipar növekedését, azonban ez nem volt valódi, a jólétet növelő, fenntartható növekedés. Az energiakínálatot államilag növelni és/vagy az árakat csökkenteni a gazdasági szereplők megadóztatásával lehet. Az energián keresztüli „gazdaságtámogatás" ugyanúgy nem hatékony, mintha más szubvenciókon keresztül történne: nem ösztönzi a szereplőket a hatékonyságra sem a napi működésben, sem a beruházásaikban, csak (rejtett módon) többletbevételhez juttatja őket a piaci kimenethez képest, mindenki mástól viszont elvesz jövedelmeket.

A magyar kormány nyilatkozataiban az utóbbi években sokszor előkerül az olcsó (és bőséges) energia mint az ország versenyképességének záloga. Ha ez annyit jelent, hogy az energiaszektor hatékony, és olcsón termel/szerez be energiát, akkor ez értelemszerűen nagyobb gazdasági hatékonyságot jelent, ami hasznos. De mivel az energiaszektor az ország gazdaságának csak egy kis része, és nagymértékben importra utalt, önmagában ez az ország hatékonyságát csak kismértékben tudja javítani, a többi szektor hatékonysága sokkal fontosabb. Ha pedig az olcsó energia csak annyit jelent, hogy az energiafelhasználók nem fizetik meg a teljes költséget, akkor a fent leírt problémák jelentkeznek, és a gazdaság egészének hatékonysága jó eséllyel romlik.

*

Az energiatermelésnek és -transzformációnak általában léteznek környezeti hatásai. Ezek jórészt lokálisak (zaj, forgalom, por, helyi levegőszennyezés) vagy lehetnek globálisak (itt a legfontosabb az üvegházhatású gázok, elsősorban a szén-dioxid kibocsátása). Ebből adódik a szükségszerűen „piszkos" energia mítosza:

„Az energia használata szükségszerűen rombolja a környezetet, és ezért minél kevesebbet használunk belőle, annál jobb"

Ez a tévhit sokszor összekapcsolódik azokkal a gondolatokkal, hogy már a növekedés is valamiféle bűnös dolog, tönkretesszük vele a Földet. Mint látható, az energiáról alkotott tévhitek még egymásnak is ellent tudnak mondani, hiszen ez az irányvonal szembemegy az „energia mint gazdasági elixír" felfogásnak, ami az első tévhitnél megjelent.

A klímaváltozás fontos probléma, és ez az írás nem akarja ezt a tényt relativizálni. Az energiatermelés és -transzformáció hatásai azonban nagymértékben függnek az alkalmazott technológiáktól, és egyáltalán nem szükségszerűek. Az pedig, hogy milyen technológiákat alkalmaznak, és ami még fontosabb, fejlesztenek ki a gazdasági szereplők, nagyban függ a szabályozástól és az árjelzésektől. Az alapvető probléma az, hogy az energiaszektorban, ahogy tipikusan a többi gazdasági tevékenységnél is, a szennyezés költsége nem a kibocsátót terheli, így a társadalmilag optimálisnál többet fog kibocsátani. Talán elsőre furcsának, a közgazdászok arroganciájának tűnhet, hogy a szennyezésnek van optimális szintje, és az nem nulla. Ugyanakkor könnyen belátható, hogy a kibocsátás teljes elkerülése nem lehetséges (jellemzően a környezetben eleve előfordulnak a kibocsátott anyagok), ezt megkísérelni rendkívül költséges és gyakorlatilag megoldhatatlan lenne.

Az iparosodás korai szakaszában gyakran erősen nő(tt) a szennyezés, nagyrészt az energia szennyező módon való használata miatt. Azonban a gazdasági fejlődéssel növekszik az igény a tiszta környezet iránt, és a jobb szabályozás és az árösztönzők visszaszorítják a helyi szennyezést. Amerikában például a savas esőket okozó kén-dioxid kibocsátása 1970 körül járt a csúcson, és azóta drasztikus mértékben lecsökkent, még az 1990-es szintnek is kevesebb mint a negyedére (EPA 2014). Sok más szennyező anyag kibocsátása is nagyjából ekkor tetőzött az USA-ban, és úgy tűnik, a többi országban a fordulóponthoz társítható egy főre jutó GDP még alacsonyabb is, mai dollárban 17-18 ezer dollárnál van. Kínában már közel jár ehhez a szinthez a GDP, és ami pár éve még lehetetlennek tűnt, ott is elkezdődött a leginkább szennyező erőművek bezárása és átalakítása.

A közelmúltbeli botrányok ellenére az autóiparban is hosszú távon javuló trend figyelhető meg a káros anyagok kibocsátása terén, és a csalások nyomában bevezetett szigorított tesztek a további javulást is előrevetítik, elsősorban Európában.

A helyi szennyezést a növekvő jólét megoldja a lokális politikákon keresztül, azonban eddig sokkal kevésbé volt hatékony a globális üvegházhatású gázokkal szemben, legalábbis eddig. Azonban megfelelő politikai akarat esetén itt is lehetséges megegyezés: az ózonlyukat okozó gázok csökkentésére 1989-ben aláírt montreáli jegyzőkönyv például látványos siker volt. Ha meglesz a politikai akarat, akkor a szén-dioxid-kibocsátás is hatékonyan csökkenthető.

Az energia felhasználása tehát nem valamiféle szükségszerű rossz, amit csökkenteni kell. Az energia önmagában se nem jó, se nem rossz, a transzformációjával és használatával bekövetkező környezeti hatásokat ki kell értékelni, „beárazni" és a megfelelő módon csökkenteni. A tiszta energia (és a korábbinál sokkal tisztább energia) már ma is elérhető, és a technológiai fejlődés még elérhetőbbé teszi. Az energia megtakarítása lehet jó dolog, ha gazdaságilag megtérül, azonban általában nem ez a szennyezések csökkentésének legolcsóbb és legjobb módja, hanem az, ha magát a szennyezési problémát kezeljük. A savas esőket okozó kén-dioxid negatív hatása viszonylag egyszerűen ellensúlyozható volt az erőművek füstgázának mosásával. Ha az energiafelhasználás csökkentésével próbáltuk volna ezt megoldani azonos technológia mellett, akkor csak az energiafelhasználás nagyon drasztikus csökkentésével értünk volna el hasonló eredményt.

*

A piacgazdaság elterjedése előtt tényleges korlátot jelentett az energiahordozók elfogyása/szűkössége a gazdasági növekedés számára. Az energiahordozók ekkor tipikusan az emberi/állati izomzat és a „megújuló" tüzelőanyagok voltak, mint például a fa. Ezek a mezőgazdasági technológia és az éghajlat adott szintje mellett korlátosak. A gazdasági növekedés egy-egy hulláma sokszor vezetett az erdők kiirtásához, aminek veszélyét paradox

módon csökkentette a „nem megújuló" fosszilis tüzelőanyagok használata. Talán ezekből az évezredes tapasztalatokból (és sok helyen a tervgazdaságban átélt hiánycikkek emlékéből) ered a következő modern tévhit:

„Az energia »elfogy« vagy kevés lesz, mindenki próbálja majd magának megtartani, és részben ezért az energiaimportra való támaszkodás veszélyes függőséget okoz"

Erre példát találhatunk a magyar kormány energiastratégiájában: „Magyarország nyitott, exportorientált és gazdaságosan kitermelhető fosszilis energiahordozókban szegény országként természetesen nem lehet teljesen energiafüggetlen. De felelősen gondolkodva mégis erre kell törekednie, ha ki akar maradni azokból a nemzetközi konfliktusokból, amelyek a globális szinten egyre fogyatkozó fosszilis energiahordozó készletek és az egyre fokozódó fogyasztási igény ellentmondásából adódnak" (Energiastratégia 2012).

Az ipari forradalom azonban a korábbi malthusi világhoz képest gyökeres változást eredményezett. A tudomány eredményeit a vállalkozók elkezdték az energia és egyéb szűkösségek enyhítésére használni. Sok tudományos felfedezés már korábban is létezett, csak a gazdasági alkalmazását nem fejlesztették ki. A gőzgépet például már az 1. század körül feltalálták Alexandriában, de csak templomajtók látványos, emberi közreműködés nélküli mozgatására használták.

Az ipari forradalom során a technológia, a piaci ösztönzők és a fosszilis tüzelőanyagok alkalmazásának kombinációja nagymértékben lazította a gazdaság energia általi korlátozottságát. Az energiának is külön piaca lett. Amikor egy adott energiahordozó elkezd szűkössé válni („kifogyni"), akkor egy piaci rendszerben felmegy az ára. Ez takarékoskodásra ösztönzi a fogyasztókat és a kínálat növelésére a termelőket, mint bármilyen más termék esetén. A legtöbb energiahordozóból rendkívül nagy, eddig még nem kitermelt készletek állnak rendelkezésre, néha akár a jelenlegi fogyasztási szint mellett potenciálisan több ezer évre elegendően. A kínálat magasabb ár mellett nagyobb lesz, mert a nehezebben kitermelhető energiahordozókat is megéri kitermelni. És a technológia sem állandó, hanem részben az árjelzéseknek megfelelően fejlődik, és adaptálja az elméleti, tudományos eredményeket az üzleti életbe.

Az elfogyás mítosza azért is helytelen, mert még ha előfordulna is valamelyik energiahordozóval, hogy csak véges mennyiség marad belőle, akkor az egyre magasabb ár előbb-utóbb behozná a megfelelő helyettesítőket. Az energiánál is az energia által lehetővé tett szolgáltatások az érdekesek. Ha egyszer nagyon drága lesz olaj elégetésével hőt generálni vagy autókat hajtani, akkor használunk majd földgázt, napenergiával előállított hidrogént vagy bármi olyasmit, ami olcsóbb megoldást tesz lehetővé. Amíg ez nem következik be, addig definíció szerint nem elég drága az adott energiaforrás. A fosszilis energiahordozók felhasználását nagy eséllyel nem azért fogjuk abbahagyni, mert elfogynak, hanem a környezeti hatásaik (a szén-dioxid) miatt. A megújuló energia egyre olcsóbb lesz és bőséges: a világ 2030-ra várható energiafelhasználását egy Spanyolország területű napelem biztosítani tudná.

A fenti érvelés természetesen hosszabb távra vonatkozik, és az energiaszektorban a beruházások és az innováció több időt vesz igénybe, mint sok más iparágban. Ez idő alatt az árak lehetnek magasak, és ez a dinamika több éves távlatban is nagyon változékony árakat eredményez, mert a kereslet is csak lassan alkalmazkodik. Minden egyes áremelkedési időszak visszahozza az „elfogynak az energiahordozók" mémet, és politikailag sokszor nehéz nem megpróbálni lent tartani az árakat. Azonban a fenti logikából látszik, hogy a magas árak mint ösztönzők nélkül sokkal kevésbé valószínű a kínálat jövőbeni növekedése.

Egy jó példa a fent vázolt folyamatra az olajárak alakulása az utóbbi másfél évtizedben. Az egyre emelkedő kereslet a 2000-es években árnövekedéshez vezetett, és már az egyre drágábban kitermelhető készleteket is megérte kitermelni. A 2008–2009-es válság és recesszió is csak átmenetileg vetette vissza az árakat, és 2011–2012 körül úgy tűnhetett, hogy a folytatódó keresletnövekedést majd csak még magasabb árakon lehet majd kielégíteni. A magas árak persze visszafogták a kereslet növekedését, és elkezdődött például az olajnak az olcsóbb földgázzal való nagyobb mértékű helyettesítése a közlekedésben is. Az igazi változást azonban a kínálat oldali technológiák fejlődése jelentette. A magas árak ösztönözték az olyan, a földgáz esetében ekkorra már rutinná vált technológiák, mint a hidraulikus repesztés módosításokkal való alkalmazását az olajkitermelésre is. A használat közben egyre hatékonyabb lett ez a „nem konvencionális" olajkitermelési technológia, így korábban hozzá nem férhető hatalmas készletek váltak gazdaságosan kitermelhetővé. Egyre nagyobb mértékben növekedett a nem konvencionális módszerrel végzett olajtermelés, főleg az Egyesült Államokban. Ez végül elvezetett az árak összeomlásához 2014-ben, és sok hullámzással ugyan, de a korábbinál jóval alacsonyabb árszinthez. Természetesen a jövőben is lehetnek nagy áremelkedések, de az energiahordozók elfogyása nem reális veszély.

Alapvető megfigyelés tehát, hogy a piaci erők jó működése esetén semmi nem „fogy el". Előfordulhat, hogy átmenetileg vagy tartósan drágább lesz valami, hogy valamilyen jobb/olcsóbb megoldás helyettesíti a szerepének betöltésekor, de tartós hiányok nem jellemzők.

Ha az energiát piaci árunak tekintjük, amely szükség esetén helyettesíthető, akkor önmagában az importja sem jelent problémát – feltéve, hogy

az import forrásánál is megbízható piaci viszonyok uralkodnak, nem pedig a politikailag motivált szereplők dominálnak. Mint ahogy nincs értelme minden egyes városnak energia-önellátásra berendezkednie, úgy nincs értelme ugyanennek egymás mellett elhelyezkedő piacgazdaságok esetében sem. A gáz- és még inkább az árampiacok egyre integráltabbakká váltak az EU-n belül az utóbbi években, és ez ahhoz vezetett, hogy az energiaárak egységesebbek lettek az egyes országok között, az energiatermelés pedig hatékonyabb, mert nagyobb eséllyel termelnek ott például áramot, ahol azt a legolcsóbb előállítani, és nem ott, ahol közel van a fogyasztás. Az infrastrukturális szűkösségeket megéri megszüntetni az országok között, mert az import lehetősége csökkenti és nem növeli az ellátási zavarok esélyét egy adott országban. Ha az adott országban kínálati zavar van, akkor az igények kis áremelkedéssel kielégíthetők importból, míg egy elzárt piacon sokkal magasabb árak vagy mennyiségi korlátozások lennének. Az import nem veszély, hanem lehetőség.

*

Az energiaszektorban sokszor lassan változnak a technológiák. A jelenleg még domináns főbb módszerek (hőerőművekkel való áramtermelés, hálózaton keresztüli áramelosztás, belsőégésű motorok használata a közlekedésben jórészt olajalapú fosszilis üzemanyagokkal stb.) már nagyjából a 20. század első pár évtizedére kialakultak, csak a tökéletesítésük és a kiépítésük maradt a század további részére. Ebből adódhat a következő tévhit:

„Az energiatechnológiák adottak, és a szabályozók feladata a jó technológia kiválasztása a kitűzött környezetvédelmi vagy más célok elérése érdekében"

A technológiák tökéletesítése persze nem elhanyagolható hatékonyságjavulást eredményezett. A termikus hatásfok (amely azt mutatja meg, hogy a hőenergia mekkora része alakul át elektromos energiává) a legjobb szénerőművekben 20-ról 40% körülre emelkedett az 1920-as és 1960-as évek között. Ez a szám mára már 60% fölött van a legjobb kombinált ciklusú gázerőművekben. Az alapvető technológia azonban valóban ugyanaz maradt: a fosszilis tüzelőanyag elégetésekor keletkezett hő gőzt fejleszt, és ez turbinákon keresztül generátorokat hajt meg. Az áram tárolása korlátos és drága, tehát az árampiacon nagyjából meg kell egyeznie a keresletnek és a kínálatnak – ez is változatlan maradt évtizedekig.

A közlekedésben is hasonló a helyzet: a kitermelt kőolajat finomítják, majd az autókban elégve dugattyúkat hajt meg – ez már a század elejétől így működött. A hatásfok itt is sokat javult, és a környezetszennyezés is jóval alacsonyabb lett (ma már gyakorlatilag sehol nem kevernek mérgező ólmot a benzinbe a közúti közlekedésben, csak a kisrepülőgépeknél van hátra a teljes kivezetés). Ugyanakkor egy múlt század eleji mérnök is felismerné a technológiát nagy vonalakban.

Az atomerőművek részben új technológiát testesítenek meg, amely a 20. közepe tájától kezdett teret nyerni, de nem sikerült domináns technológiává válniuk a drágaság, a bonyolultság és a balesetek nyomán növekvő veszélyérzet percepciója miatt.

A nagy vonalakban, mérnöki értelemben állandó technológia tehát nem jelentett gazdasági szempontból rögzített technológiát. Az olcsóbbá váló földgáz, párosulva a földgáztüzelésű erőművek gyorsan növekvő hatásfokával, a technológia gyors terjedéséhez vezetett az 1990-es évektől sok fejlett országban, így Magyarországon is. Az energiarendszer összetétele gazdasági hatásokra és inkrementális technológiai változásokra reagálva akkor is át tud alakulni, amikor a technológia első közelítésben nem sokat változott. És semmi garancia nincs arra, hogy az energiatechnológia akár a főbb vonalaiban is ugyanolyan marad, sőt nagy eséllyel nagy átalakulást láthatunk a következő évtizedekben, lásd erről a következő részt.

Ha azonban azt gondoljuk, hogy csak a jelenlegi energiatechnológiák közül lehet választani, akkor sokszor elkövetik a kormányok azt a hibát, hogy választani is szeretnének, különböző szempontok alapján. Ha például a szén-dioxid-kibocsátást akarják csökkenteni, akkor gyakran specifikus megújuló energiaforrásokat részesítenek előnyben, támogatásokkal vagy garantált átvételi rendszerekkel segítve azokat. Ezzel elvesztjük annak lehetőségét, hogy a piac innovációval vagy létező olcsóbb lehetőségek felkutatásával elégítse ki ugyanazt az igényünket, azaz a szén-dioxid-kibocsátás egy adott mértékű csökkenését.

Az EU klímapolitikája az utóbbi évtizedben jó példa arra, hogy egyes technológiák kiválasztása és erős támogatása nagyon nem hatékony módja sem a környezetvédelmi célok elérésének, sem a kutatás-fejlesztésnek.

POZITÍV ÁLLÍTÁSOK

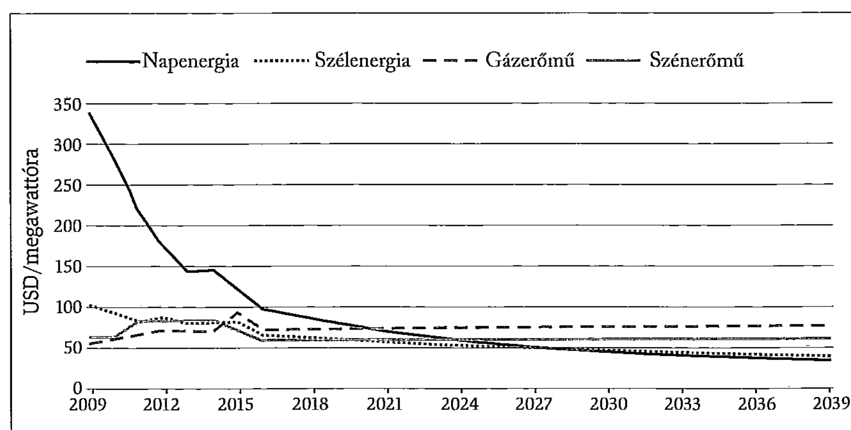
Az utóbbi évtized technológiai fejlődése és a környezetvédelmi igények felvetik a lehetőségét a sokáig domináns energiatechnológiák leváltásának. Innen az első pozitív állítás:

Jó az esélye egy átfogó energiatechnológiai váltásnak a következő két évtizedben, de ennek irányát és sebességét nem lehet pontosan megjósolni

A nap- és a szélenergia hasznosítása már korábban létezett, azonban ezek a technológiák az utóbbi években kritikus költségszinteket léptek át, és sok helyen támogatás nélkül is versenyképesekké kezdenek válni. A napelemek ára 2009 és 2016 között több mint 60%-kal csökkent. Az Egyesült Államokban például már húsz államban olcsóbb a lakosság által felszerelt napelemekből származó napenergia, mint a hálózati áram (GTM 2016). Az olyan napos helyeken, mint a Közel-Kelet, a napenergia már ma is versenyképes az erőművi áramtermeléssel. A napelemek árcsökkenése valószínűleg tovább folytatódik, és ez az állapot Magyarországon is jó eséllyel bekövetkezik a 2020-as évekre.

A nap- és szélenergia hasznosításának terjedése tovább fog gyorsulni, mert eddig az állami támogatások szükségessége erős limitáló tényező volt. Már 2015-ben is az összes új átadott áramtermelő kapacitás több mint fele megújuló volt, döntő részben szél- és napenergia. A 2015-ben átadott új erőműveknél azonban a valószínűsíthető áramtermelés jóval kisebb hányadát adják csak a megújuló technológiára alapozott erőművek, mivel ezekben a kapacitás kihasználtsága a hagyományos erőművekének csak a töredéke.

A Nemzetközi Energiaügynökség (IEA) 2016-ban megemelt előrejelzése 2021-re a megújulók részarányát az összes áramtermelésben 28%-ra teszi a jelenlegi 23%-ról, és ez lesz a leggyorsabban növekvő áramtermelési mód a világban, a fejlett országokban abszolút értékben is csökkenő nem megújuló áramtermelést eredményezve (IEA 2016).



2. ÁBRA • *A megújuló energia egyre versenyképesebb lesz*
Forrás: Bloomberg 2017

A megújuló energia térnyerése felveti azt a problémát, hogy ez a forrás nem mindig és nem teljesen kiszámíthatóan elérhető. Ez fontosabbá teszi az áram tárolására alkalmas technológiák fejlesztését általában, és a fókusz előrevetíti a további árcsökkenést ezen a téren.

Az akkumulátortechnológia is nagy fejlődésen ment keresztül az utóbbi tíz évben. Ez fontos a hálózati áram tárolásában és egyre inkább a közlekedésben is. Az akkumulátor összekapcsolva az egyre olcsóbb napelemekkel néhány területen – például Ausztráliában (Reneweconomy 2016) – ma is a hálózati kiskereskedelmi áramárral versenyképes árakat tud biztosítani.

A közlekedésben még nem történt meg az áttörés, az elektromos autók általános elterjedéséhez az akkumulátor árának további esésére van szükség. Jelenleg csak olyan részpiacokon versenyképes a technológia, mint a nagy teljesítményű versenyautók (Tesla). A jövőbeni árcsökkenés előrejelzése szükségszerűen spekulatív, de eddig az árcsökkenés gyorsabb lett a korábbi várakozásoknál, és most a 2020-as évek tűnik olyan időszaknak, amikor az elektromos autók komolyabban kezdhetnek elterjedni. Az áttérés azonban nagy eséllyel csak fokozatos lesz majd, a már meglévő állomány lassú cserélődése miatt. Előbb terjedhetnek el az elektromos autók a városokban, ahol a helyi környezetszennyezés egyre inkább központi probléma.

Nem szoros értelemben vett energiatechnológia, de az önvezető autók is közel állnak a piaci alkalmazáshoz; a legtöbb nagy autógyártó 2020 tájára teszi a teljesen önvezető modellek megjelenését, elsőként a luxuskategóriában. Ez a technológia messzemenő kihatással bírhat többek között a városszerkezetre és az elektromos autók elterjedésére is (az utóbbiak magasabb induló költsége és jelenleg még hosszú töltési ideje az önvezető, a városokban rövid távokat megtevő autóknál kevésbé hátrány).

A fenti átalakulások megváltoztatják a villamoshálózattal szemben támasztott igényeket. A kereslet és a kínálat is változékonyabb lehet, az előbbi az elektromos autók töltése miatt, az utóbbi a megújulók növekvő szerepe miatt. Az áramtárolás növekvő szerepe mellett a hálózat „okossá" alakítása valószínűsíthető. Egy ilyen elektromos hálózatban az árazás a végfogyasztók felé is lehet akár percenként változó, és az egyes fogyasztók ki- és bekapcsolása is automatizálható az ár függvényében, nagyban növelve a rendszer rugalmasságát.

A fosszilis tüzelőanyagok területén a nagy technológiai áttörés a repesztéses eljárások használatában már megtörtént, mind az olaj, mind a gáz kitermelésében. Ezeknél a technológiáknál a további költségcsökkenés és a globális elterjedés valószínűsíthető. Ez a folyamat korlátozza a földgáz és a kőolaj árát.

Az olcsóbbá váló számítási kapacitás és a mesterséges intelligencia elterjedésével valószínűsíthető, hogy az energiatechnológia fejlődése gyorsul. Valósághű szimulációkkal például kiváltható a nagy és költséges tesztek

egy része. Több cég fejleszt új típusú, olcsóbb és biztonságosabb atomreaktor-technológiákat is.

A fentiekből tehát kirajzolódik egy olyan kép, amely szerint jelentősen átalakul az energiaszektorban használt technológiák egy nagy hányada. Azonban itt is igaz az, hogy a teljes lecserélődésre várni kell, hiszen az energiát előállító és alkalmazó eszközök (erőművek, autók) használata tipikusan évtizedekre terjed. És az is igaz, hogy a jövőbeni technológiai fejlődés sebességét és irányát nem tudjuk előre látni, a becsléseinket folyamatosan igazítani kell majd. Ez a bizonytalanság fontos következményekkel jár az energiapolitikára és -szabályozásra, mint látjuk majd alább.

Az energiapiacokra egyre inkább érdemes globális vagy legalábbis regionális piacokként tekinteni, kevés területen van értelme országos szinten gondolkodni; jelenleg a legtöbb energiapiacon bőséges a kínálat és alacsonyak az árak

Globális szinten az olajárak már régóta nagyon hasonlóan mozognak, legalábbis a tengerparti kikötők között, mivel a szállítási költségek alacsonyak, a termékár legfeljebb pár százaléka.

Fontos változás zajlott le a földgázpiacok globális integrációjában: a földgáz-cseppfolyósítás és a szállítóhajók kapacitásának gyors növekedése lehetővé tette, hogy a bőséges észak-amerikai és ausztrál gázkínálat a világ többi részén is megjelenjen, és korlátozza, hogy az egyes helyi piacokon a gázárak között nagy eltérések alakuljanak ki. A piaci integráció elmélyülése előtt, a 2010-es években az észak-amerikai gázárak sokkal alacsonyabbak voltak, tipikusan az európai árak 40%-a körül mozogtak. És míg ott a földgáznak önálló piaca volt, addig Európában a hosszú távú szerződések és az olajárakhoz való indexálás volt jellemző. Ez a rendszer az utóbbi tíz évben felbomlóban van, mivel az olaj- és a gázpiacok között kevés a kapcsolat, és a gázkínálat globális szinten gyorsan nőtt. Növekszik a gázpiacok szerepe is a hosszú távú szerződésekhez képest Európában, ma már az öszszes eladott gázmennyiség kb. 30%-a cserél gazdát az azonnali piacokon. 2016-ban megjelentek az első amerikai cseppfolyós földgázszállítmányok is az európai piacokon. Ennek inkább szimbolikus jelentősége van – a cseppfolyósított földgáznak a globális piacon próbálják megtalálni a legdrágább eladási lehetőségeit. Ugyanakkor ennek a növekvő versenye limitálja az Oroszországból származó import árszintjét. Oroszország alkuerejét az is csökkentette, hogy az Európai Bizottság gyakorlatilag megtiltotta az egyes EU-s piacok közötti árdiszkriminációt az orosz import esetében (korábban a Gazprom szerződései tiltották a gáz viszonteladását még az EU-n belül is, így lehetővé téve az árkülönbségek fennmaradását).

Magyarország számára az egységesedő európai gázpiac, párosulva az infrastruktúrafejlesztésekkel, alacsonyabb importárak elérését tette lehetővé. A szlovák–magyar gázvezeték megnyitásával az esetleges fizikai import ellátási zavarainak az esélye is csökkent. Eddig azonban az ukrán–orosz konfliktus ellenére az orosz gáz tranzitja zavartalan volt az ukrán útvonalon keresztül is. Összességében tehát az orosz gáz importjának való „kiszolgáltatottság" mind a fizikai ellátás, mind az ár szempontjából jelentősen csökkent. Magyarország *de facto* része lett egy integrált európai gázpiacnak, ahol az árakat sokkal inkább az egész Európára jellemző kereslet és kínálat mozgatja, mint korábban. Jelenleg az európai gázárak a pár évvel ezelőttihez képest alacsonyak (bár változékonyak), elsősorban a bőséges kínálatnak köszönhetően.

A fentiekből következik az is, hogy a gázinfrastruktúra esetleges fejlesztéseinél Magyarországnak inkább az egységesedő nyugat-európai piachoz való hozzáférést érdemes javítania – a dedikált csővezetékek ideje lejárt. A Nabucco vagy Déli Áramlat jellegű csővezetékek is ugyanabba az egységesülő nagy európai piacba hoznának gázt, mint például az cseppfolyósított földgázt szállító hajók. Ehhez a nagy „kalaphoz" való jó hozzáférés sokkal nagyobb biztonságot és alacsony árakat jelent, mint a költséges, piaci alapon nem megtérülő addicionális vezetékekbe való beszállás (jelenleg Európa egészének nincs problémája az importkapacitással, sőt inkább kapacitásfeleslegek vannak).

Az árampiacon is hasonló integráció ment végbe Európában. Egész Európára jellemző a nagy kapacitásfelesleg az áramtermelésben. Ennek oka egyrészt a gyenge, a válság előtti szint alatt maradó kereslet: 2016 első háromnegyed évében az EU áramkereslete 4,6%-kal volt kisebb, mint 2008 azonos időszakában, s Magyarországon is csak 0,7%-kal lett magasabb a fogyasztás. Emögött a viszonylag lassú európai növekedés és az energiatakarékossági intézkedések (például alacsonyabb fogyasztású izzók és háztartási gépek) állnak. A kínálati oldalon pedig erőteljesen növekedett az utóbbi tíz évben a megújuló áramtermelés, amelyből a szél- és napenergia már több mint 13%-ot tett ki 2015-ben az EU-ban, és ennek csökkenő költségei miatt ezen a téren további növekedés valószínű. Ez a helyzet, párosulva a fosszilis energiahordozóknak az utóbbi időben alacsony árával az áram árának tartósan alacsony szintjét eredményezte Európában a válság után. Egy ilyen helyzetben tipikusan az idő nagy részében csak olyan termelők üzemelnek, amelyeknél a változó költségek alacsonyak (és a fix költségek tipikusan nagyok, de ez a rövid távú döntéseket nem befolyásolja). Ezek az erőművek a nukleáris energiával és a széntüzeléssel működők, valamint a megújulók.

Magyarországon is ugyanezek a jelenségek figyelhetők meg: a paksi nukleáris erőmű teljes kapacitással üzemel, a magyarországi termelés kb.

60%-át adva 2016-ban, és a szenes erőművek kihasználtsága is viszonylag jó (ez azonban messze nem azt jelenti, hogy jelenleg is feltétlenül megérné ilyen erőműveket építeni). Ugyanakkor az import az összes felhasználás harmadát adta 2016-ban. Ennek az oka az, hogy Nyugat-Európában a nukleáris és szénerőművek bőséges kapacitása áll rendelkezésre, s ez a forrás a legtöbbször versenyképesebb, mint a marginális termelőké Magyarországon (tipikusan gázerőművek). Ez utóbbiak inkább csak a csúcsfogyasztás kielégítésekor kapnak szerepet.

A gáz és elektromos áram (valamint az olaj) pár évvel ezelőttihez képest alacsony ára Európában és Magyarországon is nagyban segítette az energiapolitikát az utóbbi időben elérni azt a célt, hogy a végfogyasztói energiaárak viszonylag alacsonyak legyenek. Ez a kedvező környezet a technológia fejlődésével akár hosszabb ideig is fennmaradhat, és a szokásosnál nagyobb mozgásteret biztosít az energiapolitika számára.

*

Az áram jelenleg alacsony árszintje nem ösztönzi új erőművi kapacitások kiépítését Európában; ha a jelenlegi árszint fennmaradna, akkor nem érné meg semmilyen hagyományos erőműtípust építeni, legyen az szén-, gáz- vagy nukleáris alapú. Ez a piac logikus válasza arra, hogy léteznek jelenleg nem kihasznált kapacitások. A megújuló technológiák, potenciálisan akár áramtárolással párosítva, versenyképesek lehetnek a jövőben, tehát az áram ára a jövőben nem feltétlenül emelkedik tartósan olyan magasra, hogy valaha is érdemes legyen hagyományos erőművet építeni. Az áram árának jövőbeni pályáját illetően mindenesetre nagy a bizonytalanság.

Ehhez hozzájárul még a szén-dioxid árának szabályozási bizonytalansága is. A szén-dioxid jelenlegi piaci ára nem jelent komoly korlátot a termelőknek, még a széntüzelésű erőművek is képesek működni, azonban a jövőben a szabályozás szigorodhat, és ez hatással van arra is, hogy milyen erőműveket érdemes építeni (és üzemeltetni). A szén-dioxid magasabb ára a szenes erőműveket érintené a leginkább hátrányosan, a gázzal működőket sokkal kevésbé, és értelemszerűen a nukleáris vagy megújuló erőműveket egyáltalán nem.

A jelenlegi piaci és technológiai szituációban a kivárás a legjobb stratégia sok területen

A kormányok számára az, hogy a piacok nem sietnek az új erőművi kapacitások tervezésével, részben piaci kudarcnak tűnhet, hiszen a kiöregedő erőművek helyett szükség lesz majd belépő új kapacitásokra. A jelenlegi helyzet azonban a legalkalmasabb arra, hogy a türelem erényét gyakoroljuk. Bármilyen erőműépítés egy technológiai irány melletti állásfoglalás, amely később a világ megváltozásával hibásnak bizonyulhat, és amint az eddigiekből látható volt, hogy nagyon sok a technológiai, piaci és szabályozási bizonytalanság. A „számlán" lévő pénznek nagy opciós értéke van: a jövőben olyan erőművet építhetünk belőle vagy olyan energiahatékonysági fejlesztést valósíthatunk meg, amely az adott körülményeknek a leginkább megfelel. Bármilyen jelenlegi beruházással ezt az opciós értéket, a jelenlegi széles mozgásteret eldobjuk. Ha erős igény mutatkozik az áramtermelő kapacitásra, akkor persze érdemes feladni az opciós értéket, de jelenleg szerencsére nincs ilyen nyomás, sem Magyarországon, sem Európa nagyobb részén. Magyarország számára valószínűsíthető, hogy jelentős lesz az import aránya az áramellátásban. Jelenleg az olcsón termelő erőművek, a jövőben pedig a leghatékonyabb megújulók is mind külföldiek (Nyugat-Európa, valamint Dél-Európa és a tengerparti területek). Érdemes lenne tehát Magyarországon az elektromos határkeresztező kapacitásokat bővíteni, nem pedig bármilyen erőművi fejlesztés vagy más „nagyprojekt" mellett elköteleződni kormányszinten, ami csökkenti a jelenleg meglévő nagy mozgásteret.

A hosszú távú elköteleződésre lehet példa az, ha esetleg Magyarország a jövőben köt olyan „hagyományos" gázimport-szerződéseket, amelyekben potenciálisan a mindenkori európai piacon uralkodótól eltérő áron vásárol gázt, vagy nagy mennyiségeket köt le, amelyekre nem biztos, hogy szüksége lesz.

A legkézenfekvőbb példa azonban a nagymértékű elköteleződésre és az opciós értékek elherdálására a Paks II. atomerőmű felépítésének szándéka. A beruházási költségek a tervek szerint 12 milliárd eurót tesznek ki. Fejlett országokban az utóbbi években az atomerőmű-projektek sokszor a tervezett költségek többszörösébe kerültek (jó példa erre a franciaországi Flamanville és a finnországi Olkiluoto projektje). Még a becsült beruházási költségekkel számolva is a paksi atomerőmű költsége a mostani áramárak mellett kb. 13 évnyi jelenlegi magyarországi áramtermelés árának felel meg. Ehhez természetesen hozzájönnek az üzemeltetés és a nukleáris hulladék tárolásának a költségei, amelyek részben bizonytalanok. Az erőmű felépítésével tehát az ország elköteleződik egy adott technológia és költségszint mellett, gyakorlatilag akár több évtizedre előre „megvéve" az ország áramfogyasztását egy olyan időszakban, amikor a gyors technológiai fejlődés a kivárás opciós értékét különösen magasra emeli. És a megtermelt („előre megvett") áram csak akkor lesz olcsó az alternatívákhoz képest, ha gyakorlatilag minden alternatívának jelentősen felmegy az ára, a jelenlegi árak mellett ugyanis az atomenergia teljes költsége (tehát a tőkeköltséget is beleértve) a legdrágább áramtermelési módok között van (lásd például EIA 2016, REKK 2014).

A magyar energiapolitika nem követte el azt a hibát (mint sok fejlett ország), hogy a megújuló energiát egy korai fázisban masszívan támogassa. Ekkor drágán termelő kapacitások épültek volna ki, és a technológia rohamos olcsóbbá válásával ugyanakkora összegekből pár évvel később sokkal nagyobb kapacitásokat lehet megvalósítani. A megújuló energia kapcsán tehát sikerült a türelem erényét gyakorolni. Azonban ha a megújuló technológia piaci alapon is megtérül, amire bizonyos körülmények között már most is van esély Magyarországon, akkor nem jó regulációs akadályokat állítani az elterjedése útjába. És mivel a szél- és napenergia egyre olcsóbbá válik, érdemes felkészülni a szabályozással és a rendszerirányítással arra, hogy nálunk is spontán teret fog nyerni ez a termelési mód akár a lakóházakon vagy koncentráltan működő napelemek, akár szélerőművek formájában. Ma a szabályozás ezzel a szektorral kapcsolatban finoman szólva is nem segítőkész.

Az elektromos autózás és az egyéb alternatív üzemanyagok terén is inkább a kivárásra érdemes berendezkedni, mivel nem világos, hogy milyen lesz pontosan a jövőbeni technológia és mikor terjed el. Az elektromos autók előbb-utóbb el fognak szaporodni. Erre alapozva kiépíthetnénk például nagy költséggel egy mindenütt elérhető elektromos gyorstöltő hálózatot, de lehetséges, hogy a győztes technológia az akkumulátorok cseréje lesz és nem a töltése.

*

Vannak azonban olyan energiaszabályozási területek Magyarországon, ahol a „semmittevésnél" jobb stratégiák is léteznek. A szabályozó szervek függetlenségét és szakmaiságát érdemes lenne erősíteni. Ez azért is fontos, mert egy változó környezetben nem lehet előre rögzíteni a „legjobb" szabályozást, hanem folyamatos kísérletezésre és az eredmények kiértékelésére van szükség. Ki kellene építeni a „homokozó" jellegű szabályozási kísérleteket, ahol a piaci újítások egy körülhatárolt területen, a szabályozó által figyelemmel kísérve próbálhatók ki. A jó és rugalmas szabályozás fontosabb a tulajdon kérdésénél, amely a múltban tipikusan a fókuszban állt.

A „legjobb" energiapiaci szabályozás nem létezik, és a jobb szabályozás kialakítása (folytonos) innovációt igényel, amelyben Magyarország is szerepet játszhat

Itt is érdemes hangsúlyozni, hogy a jó szabályozás technológia- és tulajdonforma-semleges. Nem próbál egy adott technológiát előnyben vagy hátrányban részesíteni, hanem a célokat bármelyik (akár ma még nem létező) technológiával elérhetőnek tekinti. Fontos az is, hogy a jó szabályozáshoz depolitizálni kell. A szociálpolitikai szempontokat nem az árban, hanem az szociális juttatásokban/adókban kell megjeleníteni, egyszerűen azért, mert ott hatékonyabban lehet. Az árazásban mindig megjelennek a nem kívánt hatások (gazdagok állami támogatása) és a rossz ösztönzők (magas energiafelhasználás, takarékossági beruházások elmaradása).

Az utóbbi évek magyarországi energiapolitikája a „nagy projektekre" koncentrált, mint a paksi fejlesztés vagy a nagy gázvezetékprojektekben való részvétel. A másik fókusz az állami tulajdon szerepének növelése és a végfelhasználói energia árának csökkentése volt. Hosszú távon azonban gyümölcsözőbb lenne a hangsúlyt a „jó" szabályozás kiépítése felé elvinni.

Fontos lenne a hálózatok (mind a gerinc-, mind a helyi hálózatok) és a termelők határozott szétválasztása (például MVM-MAVIR). A hálózatok üzemeltetése jó szabályozás esetén egyenlő hozzáférést biztosítana akár a meglévő termelőknek, akár az újonnan csatlakozó lakossági megújulóknak vagy egyéb új belépőknek, és nem befolyásolná a hozzáférést a régebbi termelők és az új belépők érdekkonfliktusa. Minden irányú egyenlő esélyű hálózatos hozzáférés esetén egy adott fogyasztó több versengő szolgáltatótól is vehetne gáz- vagy áramszolgáltatásokat, nem lenne effektív helyi monopólium a lakosságnál sem. Ez pedig lehetővé tenné azt, hogy a lakossági energiaárak ne legyenek szabályozottak. Az állam is felléphetne kereskedőként, ha a piaci kimenetet nem tartaná megfelelőnek, de bárki más is működhetne ezen a piacon. Ez azért is fontos, mert a lakossági energiapiac az okoshálózatok és a megújuló energia helyi lakossági termelésének várható felfutásával egyre „sokdimenziósabbá" válik. Az árazás is valószínűleg rugalmasabb lesz, és az egyedi körülmények függvényében más és más lehet a legjobb struktúra. Lesznek, akik továbbra is hajlandók az előre meghatározott árak biztonságáért többet fizetni, míg mások a rugalmasabb árazással költségmegtakarításokat érhetnek el. És egy napelemekkel rendelkező család vagy vállalat például jobban érdekelt a nem napos időszakokban uralkodó átlagos áramárban, mint az átlagos áramárban.

A gáz és még inkább az áram végfelhasználói kapcsán valószínűleg teljesen más árazási struktúrában érdemes gondolkodni, mint jelenleg. Most a fix díjak viszonylag alacsonyak, és a hálózatok fenntartását a folyó eladásokon elért nyereségekből kell fedezni. Ezért a nagykereskedelmi árakra rakott árrés fedezi a hálózat fenntartási költségeinek jó részét. Ez kevésbé probléma akkor, ha az áramárak stabilak, szabályozottak stb. Jelenleg azonban a nagykereskedelmi áramárak nagyon változékonyak, egyre gyakrabban előfordul például, hogy akár negatívak is lehetnek (a termelőknek kell fizetniük, hogy átvegyék az áramot tőlük). Az áringadozás a megújulók várható további terjedésével csak nőni fog, Magyarországon is. Negatív nagykereskedelmi ár esetén a fogyasztókat ösztönözni kellene a nagyobb fogyasztásra, de a rendszerhasználat finanszírozására beépített nagy árrés ezt erősen tompítja, és még rugalmasabb árazás esetén is tompítaná. Ennek

az árstruktúrának olyan hatása is van, hogy túlságosan ösztönzi a lakossági megújuló beruházásokat, hiszen a megtermelt áram a magas árréssel növelt végfelhasználói árral versenyez.

Hatékonyabb árstruktúra lenne a gáz és az áram esetében, ha volna egy viszonylag magas hálózati hozzáférési költség, amelyből biztosíthatók a hálózat fenntartásának költségei, és ekkor a kiskereskedelmi gáz és áram ára sokkal közelebb lehetne a nagykereskedelmi árakhoz – vagyis a jelenleginél sokkal alacsonyabbak lehetnének időátlagban. Ezt az átállást érdemes lenne összekötni az árazás rugalmasabbá tételével és a „okos" hálózati megoldások elterjesztésével. Az átállás hasonló lenne ahhoz, mint amilyen átalakulás a légiközlekedés piacon történt a „fapados" üzleti modellek megjelenésével: alacsonyabb átlagár, az egyes szolgáltatások külön értékesítése, személyre szabhatósága, ugyanakkor nagyobb változékonyság az árakban, az adott időszak kereslet/kínálati viszonyainak függvényében.

A rugalmas árazású szerződéseket választó fogyasztók esetében elképzelhető lenne akár nulla vagy negatív áramár is bizonyos időszakokban – nevezhetjük ezt „extrém rezsicsökkentésnek", ha eltekintünk a magasabb fix költségektől. Ekkor nem lenne különösebb probléma az egyéni termelők által visszatáplált elektromos áram árazása sem (persze a rendszerszabályozók számára akkor is feladatot jelentene a mennyiségek változékonysága), és kialakulhatnának vállalati vagy akár lakossági üzleti modellek az alacsony vagy negatív árú áram hasznosítására.

A szabályozásnak ezenfelül is érdemes lenne ösztönöznie a hálózatok esetében az „okos" technológiák elterjedését, amelyek lehetővé teszik a távolról való leolvasást és szabályozást, azonnali árazást stb. Nagy eséllyel létre fognak jönni új piacok, mint például az elektromos áram tárolása (ebben az elektromos autók is fontos szerepet játszhatnak).

A fentiek viszonylag kicsi és jellemzően nem látványos lépések, sokkal kevésbé érdekesek, mint a „nagy projektek" (egy új erőmű vagy hosszú távú gázvezeték felépítése például), de a jelenleginél így is sokkal jobban működő energiapiacot eredményeznének. Sok érintett területen a „legjobb gyakorlat" szabályozás nincs meg, mert a körülmények folytonosan változnak és változni is fognak. Sok tere van tehát az innovációnak, amelyből Magyarország is kiveheti a részét.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

Bloomberg 2017	*Solar Could Beat Coal to Become the Cheapest Power on Earth*, 2017, *bloomberg.com* = goo.gl/p6Ezyn
EIA 2016	*Levelized Cost and Levelized Avoided Cost of New Generation Resources in the Annual Energy Outlook 2016*, *eia.gov* = goo.gl/XDpSuI
Energiastratégia 2012	*Nemzeti energiastratégia 2030*, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, 2012, *2010-2014.kormany.hu* = goo.gl/jExwXm
EPA 2014	United States Environmental Protection Agency (EPA): *Sulfur Dioxide Emissions*, 2014, *cfpub.epa.gov* = goo.gl/3wE-LYy
GTM 2016	GTM Research: *20 US States at Grid Parity for Residential Solar*, 2016, *greentechmedia.com* = goo.gl/KMb2GQ
IEA 2016	*IEA raises its five-year renewable growth forecast as 2015 marks record year*, 2016, *iea.org* = goo.gl/j85NE3
REKK 2014	*Atomerőművi beruházások megtérülése*, 2014, *rekk.hu* = goo.gl/rSnaed
Reneweconomy 2016	*Tesla's price shock: Solar + battery as cheap as grid power*, 2016, *reneweconomy.com* = goo.gl/TVdPSJ

Bartus Gábor*

MIÉRT NEM KÉPESEK A TÁRSADALMAK MEGFÉKEZNI A TERMÉSZETI KÖRNYEZET PUSZTULÁSÁT?

Az érdemi és hatékony környezetpolitika körvonalai

A környezetpolitika az ellentmondások gazdag tárházával szolgál. A mai fejlett társadalmakban ugyanis egyszerre igaz, hogy általában csökken az embereket közvetlenül érintő környezetszennyezés és nő a tágabb természeti környezet degradációja, egyszerre van jelen a környezeti válságokkal kapcsolatos őszinte aggodalom és a válságok elkerülését szolgáló döntések halogatása, valamint bár a jogrendszer jelentős számú környezeti szabályt, korlátozást, nemzetközi egyezményt és környezetvédelmi intézményt tartalmaz, érdemben nem sikerül lelassítani a természeti tőke elhasználását, felélését. A magyar környezetpolitikát a szakpolitikák közötti alacsony prioritás, a célok nem hatásos rangsorolása és az eszközök kiválasztásának rossz hatékonysága jellemzi. Hangsúlyoznunk kell, hogy az 1990 óta eltelt bő két és fél évtized mindegyik kormányára nagyjából ugyanez volt érvényes: a többé-kevésbé hatástalan és nem hatékony környezetpolitika politikai oldalakon átívelő egyetértésen nyugodott, amit e jellemzőiben eredményesen támogatott a hasonlóan többnyire hatástalan és nem hatékony európai uniós környezetpolitika is.

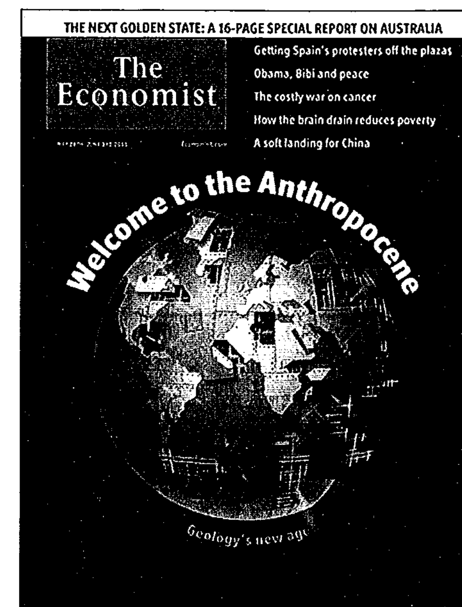
Ahhoz, hogy megérthessük e fenti értékelés kritikus élét, érdemes röviden összefoglalni, miben is áll a környezeti válság, mik az alapvető okai, s hogy a környezeti szabályozással, környezetpolitikai beavatkozással foglalkozó tudományos gondolkodás mit is tart az érdemi és hatékony kormányzati beavatkozásról.

GLOBÁLIS TRENDEK

A közösségi (nemzeti szinten a kormányzat, továbbá az önkormányzatok általi, valamint a nemzetek közötti együttműködésben a nemzetközi egyezmények szerinti) környezetpolitikai beavatkozásra azért van szük-

* A szerző a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács titkára. Jelen írás semmilyen értelemben sem tekinthető a tanács álláspontjának, kizárólag a szerző egyéni véleményének.

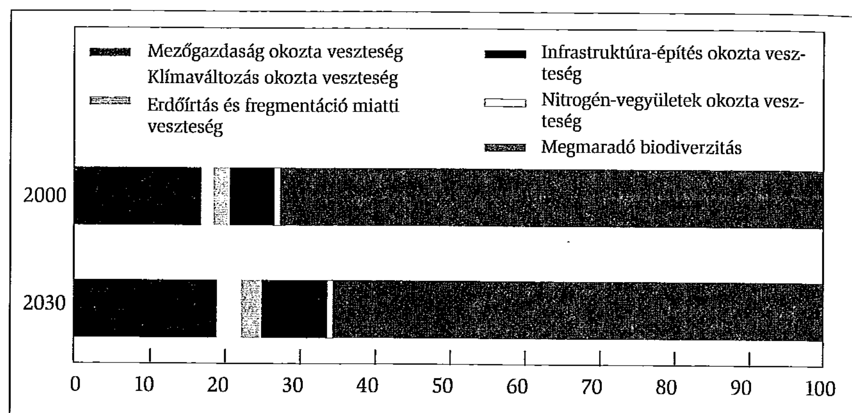
ség, mert a piaci mechanizmusok – a különböző piaci hibák (például külső gazdasági hatások) miatt – önmagukban nem biztosítják a természeti környezet optimális használatát. A környezet túlzott mértékű szennyezése, a természeti erőforrások szükségesnél nagyobb mértékű kitermelése következik be. Ennek tipikus megnyilvánulása napjainkban a fajok rohamos mértékű kipusztulása, ennek következményeként egyes ökológiai szolgáltatások (a természeti tőke társadalom számára értékes hozamai) fokozatos elvesztése, a klímaváltozás, számos helyen az elviselhetetlenül szennyezett levegő, az édesvizek túlhasználata. Az emberi tevékenységek eredményeképpen a Föld felszínét oly mértékben sikerült átalakítanunk, hogy egyes geológusok szerint új földtörténeti korszakhoz érkeztünk: az Antropocénhez.



1. ÁBRA • *„Üdvözöljük az Antropocénben!" A* The Economist *2011. május 26-i számának címlapja*

A természettudományos konszenzus szerint a Föld jellemző tíz ökoszisztéma-szolgáltatásából három esetében már nem a hozamokat használjuk, hanem a természeti tőkét éljük fel, az adott szolgáltatásnak az emberiség számára is kívánatos színvonala már nem fenntartható. A Föld ökoszisztémájának felélésére számos bizonyítékunk van, s jó néhány átfogó, értékelő irodalom áll az olvasók rendelkezésére (például MEA 2005, Rockström et al. 2009 és Rockström–Klum 2015, vagy szakosított szervezetek ismétlődő állapotfelmérései: Európai Környezetvédelmi Ügynökség, lásd EEA 2015 és Természetvédelmi Világszövetség, lásd IUCN).

A veszteség nem csupán ökológiai, hanem társadalmi is. A környezet nem hatékony használata nemcsak a természetnek rossz, hanem az emberi közösségeknek is: feleslegesen sok erőforrást allokálunk a szennyező vagy a természet erőforrásait kifosztó tevékenységekhez, s így nem jut elég erőforrás más, értékesebb cselekvésekhez. A környezetszennyezés (azaz közgazdasági értelemben az optimálisnál nagyobb környezethasználat) nem más, mint gazdasági veszteség.



2. ÁBRA • *A biodiverzitás veszteségének mértéke és okai*
Forrás: OECD, 2011

A természeti erőforrások túlterhelésének alapvető hajtóereje az emberi területfoglalás és az anyaghasználat; meglepő módon a közbeszédben leginkább elterjedt probléma, a klímaváltozás csak a harmadik a természeti tőke felélésének okai között (OECD 2011). A különösen jelentős környezethasználattal bíró ágazat a mezőgazdaság és a bányászat, valamint az ehhez kapcsolódó alapanyagipar, továbbá az építőipar. Az anyaghasználatunk gyakorlatilag két helyre koncentrálódik: a biomassza használatára (mezőgazdaság, fakitermelés stb.) és az infrastruktúra létrehozásának alapanyagaira (építőipar). A 21. század elején egy ember globális átlagban évente már 8,5–9,2 tonna természeti erőforrást fogyaszt el, míg az anyagfelhasználás egy évszázaddal korábban még csak 4,6 tonna körül volt (UNEP 2011).

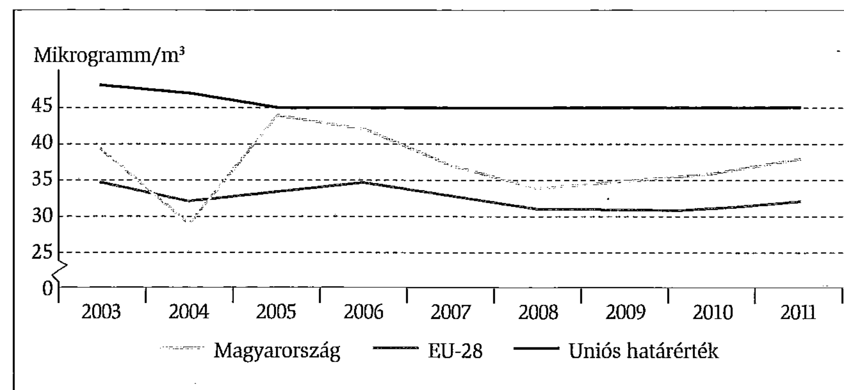
Ha a természeti környezet pusztulásának hatásait is gazdasági mértékegységekben értékeljük – ami egyébként számos, itt nem részletezhető módszertani problémát vet föl –, akkor nagyjából azt találjuk, hogy az 1970-es évek óta a mindenkori gazdasági kibocsátás értéknövekményét többé-kevésbé el is tüntetik a káros környezeti hatások. Amit nyerünk a gazdasági aktivitásnövekedés révén, annak egy jelentős részét elveszítjük a környezeti károk vámján. Ezért lenne fontos, hogy a környezetpolitika stratégiai jelentőséggel bírjon a kormányok számára annak ellenére, hogy a választói döntéseket csak elenyésző mértékben határozza meg közvetlenül a környezet állapota.

A TERMÉSZETI KÖRNYEZET ÁLLAPOTA MAGYARORSZÁGON

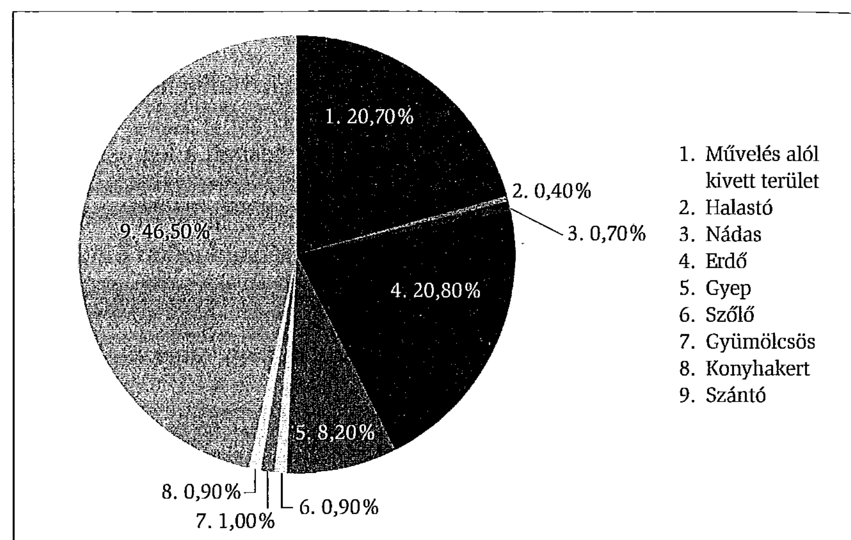
A magyarországi helyzet európai összehasonlításban differenciált; számos környezeti állapot megfelelő, nemzetközi szinten is kedvező, más környezeti állapotok viszont kritikusak, európai összevetésben a legrosszabbak között vannak. Az érdeklődők számára több rendszeresen megjelenő mutatógyűjtemény és minőségi értékelés is rendelkezésre áll: a Herman Ottó Intézet (illetve előd- és utódszervezetei) gondozásában kiadott *Magyarország környezeti állapota* sorozat, a KSH kétévente megjelentetett gyűjteménye *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon* címmel, valamint a nemzeti fenntartható fejlődési keretstratégiához szintén kétévente készülő előrehaladási jelentés.

Az emberek egészségét, életminőségét legközvetlenebbül meghatározó környezeti tényezők többsége három okból is javult a rendszerváltozás óta. Először az 1989–90-es fordulat után a szocialista tervgazdaság környezeti öröksége nyomán az ország polgárainak természetes felháborodása nyomására, majd az európai uniós csatlakozásra való felkészülés jegyében, azt követően pedig a környezeti beavatkozások terén aktív EU jogszabályainak hazai implementálása mint kötelező feladat teljesítési kényszere miatt. Így számos környezetterhelés a töredékére esett vissza 1990 óta. Mindez azonban nem volt elég ahhoz, hogy Magyarország kivonja magát a természeti környezet felélésének globális trendje alól, csupán annak keleties, szocialista, direkt módjáról átálltunk a természeti tőke nyugatias, közvetett úton ható csökkentésére.

Az emberi egészségre, életkörülményekre a levegőminőségen belül a szálló por (PM_{10}, $PM_{2,5}$) magas szennyezettsége jelent problémát; e téren a rendelkezésre álló legutolsó adatok szerint az EU egyik legszennyezet-



3. ÁBRA • *A szilárdanyag-szennyezettség (kitettség) nagysága*
Forrás: KSH, 2015



4. ÁBRA • *Magyarország területének használati formái*
Hazánk területének kétharmada (20,7% művelés alól kivont terület + 46,5% szántó) a biodiverzitás megőrzése szempontjából értéktelen
Forrás: KSH, 2015

tebb országa vagyunk, köszönhetően elsősorban a lakossági egyedi fűtés rossz minőségének. A nagyobb városokban magas az elviselendő zajterhelés is – ennek forrása a közlekedés, a gépjárműforgalom. A nagykibocsátók által emittált, az 1900-as évek második felére jellemző szennyezések (például kén-dioxid) jelentősen csökkentek, azok környezeti koncentrációja már sem az emberi egészséget, sem az ökoszisztémák állapotát nem veszélyezteti.

Kirívóan dinamikusan romlott viszont a rendszerváltozás óta a biológiailag aktív területek aránya. A biodiverzitás, az ökológiai szolgáltatások szempontjából káros, értéktelen területhasználatok közül a szántóterületek magas arányát még a szocializmusból örököltük, ugyanakkor a beépített (lebetonozott, leaszfaltozott és térkövezett) területek növekedése a rendszerváltozás után gyorsult fel – a lakáscélú, kereskedelmi, ipari és infrastrukturális beépítés ráadásul annak ellenére növekszik, hogy Magyarország népessége folyamatosan csökken.

Az Alföld az ökológiai folyamatok tekintetében Európa egyik legkedvezőtlenebb területe. A biodiverzitást kiszorító, magas agrárdominanciájú területek máshol is találhatók a kontinensen, de Magyarország síkvidékein koncentráltan találhatók olyan régiók, amelyek magasabb átalakítási rátával rendelkeznek, mint Európa túlnyomó része. Átalakítási rátán itt a mesterséges és a mezőgazdasági területek nagyságának növekedését értjük a természetes és természetközeli területek rovására (EEA 2015).

Különösen aggasztó, hogy az Alföld azok közé az európai területek közé tartozik, ahol e kedvezőtlen folyamatok ráadásul nagyobb összefüggő egységet alkotnak. Más volt szocialista országban 1990 és 2000 között nem is figyelhettünk meg ilyen magas arányú kiszorító hatást a nem természetes jellegű ökoszisztémák javára. Ehhez járul, hogy az ökológiai gazdálkodás aránya Magyarországon Európa egyik legalacsonyabb értékét mutatja (KSH 2015).

A magyar környezetvédelem egyik nemzetközileg is elismert vívmánya, a GMO-mentesség is értelmét veszti, mert hiába védjük az ökoszisztémákat a genetikailag módosított szervezetektől egyfelől, ha más tevékenységeink révén a biológiai sokféleséget meg felszámoljuk. Pedig lenne mit konzerválni, a jövő nemzedékek számára megőrizni. Mert ugyan a növényzetalapú természeti tőkénknek közel 90%-át már a Kárpát-medencében is elveszítettük (az ember megjelenése óta), de a megmaradt több mint 10% így is kiemelkedően magas érték Európában. Másképp: Magyarország a csatlakozással egyebek mellett rendkívül gazdag ökológiai sokféleségét vitte az Európai Unióba, s erre mint kiemelkedő nemzeti értékünkre kellene figyelni.

A természeti tőke és annak hozamai, az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartása nem valamiféle absztrakt zöld érdek: sem a kormányzat, sem a szélesebb közvélemény számára nem nyilvánvaló ugyanis azok közvetlen kapcsolata a jólétünket meghatározó folyamatokkal. „Hiányzik ugyanis a hazai társadalmi jólétet fenntartó természeti szolgáltatások és a mögöttük meghúzódó összefüggésrendszerek ismerete és az érem másik oldalának tudatosítása, mely szerint a jólétünket veszélyeztető helyzetek (árvíz, belvíz, aszály, pl. éghajlatváltozás) jelentős részben ugyanezeknek az ökoszisztéma-szolgáltatásoknak és természetes folyamatoknak a hiányából, leépültségéből származnak. Ezért a hatásos szakpolitikák kialakításához a meglévő információk újraértelmezésére, az ágazatpolitikai stratégiákban megfogalmazott problémák és eszközök közötti konfliktusok feltárására és egyeztetések mentén történő feloldására van szükség, amit az itthoni tapasztalatokat feltáró elemzések készítése tud támogatni. A szakirodalomban az ökoszisztéma-szolgáltatások értékösszetevőire vonatkozó tapasztalatok alapján a közösség számára megszervezhető hasznok (ha azok valóban realizálásra kerülnek) jellemzően nagyobbak, mint egy átlagosnál rosszabb adottságú hazai szántóföld esetén a használónál direkt jelentkező hasznok nagysága. Ebből levonható a tanulság, hogy gazdasági tere van az innovációnak, ami a jelenlegi területhasználat változatosságának növelése mentén bővíti a realizálható hasznok körét. A különböző élőhelytípusok eltérő haszonérték-tartományaiból adódó következtetés, hogy esetünkben a jelenleginél sokrétűbb hasznosítás megszervezése esetén legnagyobb potenciál a vizes élőhelyek vízszabályozást is magában foglaló komplex hasznosításában rejlik." – érvel a hazai kutatók többsége (BARTEK-LESI et al. 2014, 93).

A KÖRNYEZETPOLITIKAI BEAVATKOZÁSRÓL SZÓLÓ TUDOMÁNYOS KONSZENZUS

A természeti tőke degradációját tehát az emberi tevékenységek fizikai terjedelmének – az antropogén területhasználatnak és a társadalmi anyagfelhasználásnak – a célzott mérséklésével lehet megállítani. Ehhez, mint majd a későbbiekben látni fogjuk, nem feltétlenül kell lemondani a gazdasági növekedésről vagy a társadalom általános életminőségének javításáról sem.

Az emberi tevékenységek fizikai terjedelmének mérséklése érdekében különböző környezetpolitikai beavatkozási alternatíváink léteznek (ezek kimerítő elméleti áttekintését adja Bartus–Szalai 2014), a politikai közösségek, s különösen a kormányzatok feladata, hogy az alternatív lehetőségek közül kiválasszák a megfelelőket. Az alternatívák közötti választás minősége kulcskérdés, többek között az alábbi okok miatt:

1. A környezetszennyezéshez vezető külső gazdasági hatásból mindig több van, mint amennyit egy kormányzat képes kezelni. Rejtői fordulattal: nem lehet minden externália mellé szabályozást állítani. Környezet-gazdaságtani nyelven: fel kell ismerni a kritikus externáliákat! Tudni kell, mi az a környezeti probléma, amelyet kezelni kell, s melyeket nem érdemes szabályozni. Ide tartozik még annak belátása, hogy a piaci hibák mellett kormányzati kudarcok is léteznek, azaz a külső gazdasági hatásokkal kapcsolatos beavatkozások sokszor tökéletlenek.

A kormányzati beavatkozások olykor nagyobb társadalmi jóléti veszteséghez vezetnek, mint az adott területen előforduló piaci kudarcok. Például a társadalmat (azon belül konkrétan az újrahasznosító vállalkozásokat) jelentős veszteség érte a 2008–2009-es gazdasági válság miatt, mert a termelés visszaesésével kisebb lett az igény a hasznosításból származó másodlagos nyersanyagokra. Ugyanakkor az Európai Unió által 2010-től bevezetett új, magasabb kötelező hasznosítási arányok ennél nagyobb társadalmi veszteséget eredményeztek az elérendő célszámokhoz tartozó magas, a környezeti hasznok által nem fedezett hasznosítási költségek okán. Ráadásul egy-egy piaci válság csak néhány évig tart, míg az uniós szabályozás évtizedekig.

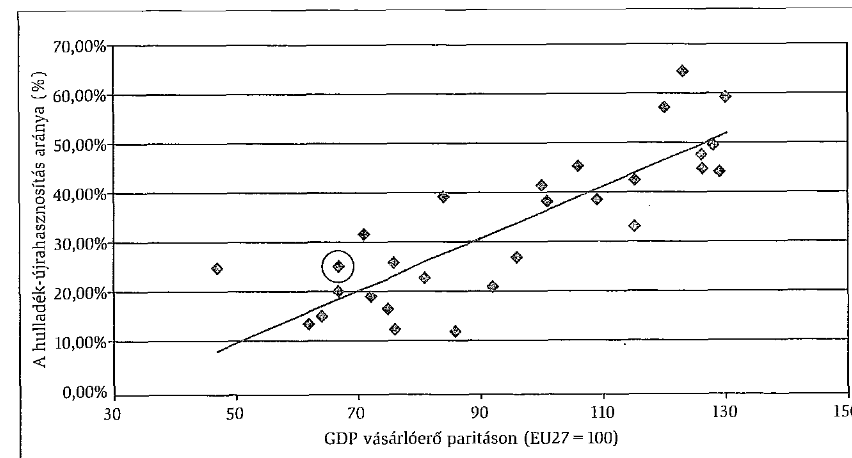
2. A természeti tőke különféle túlhasználatai, a különböző szennyezések nem egyforma társadalmi veszteséget okoznak. A cél olyan környezetpolitikai beavatkozásokat választani az alternatívák közül, amelyek nagyobb, érdemi javulást hoznak a természeti tőke megőrzése, az emberi egészség védelme érdekében. Ezért a környezeti részterületek között prioritási sorrendet kellene megállapítani, s a környezetpolitikában törekedni kell a hatásos beavatkozási pontok, a minél nagyobb társadalmi hasznot eredményező politikák kiválasztására.

Magyarország esetében a környezetminőség legnagyobb társadalmi értékű javulásával kecsegtető területek a következők:

- a levegőtisztaság védelmében a szálló por (PM) kibocsátásának csökkentése, amelynek három kulcsterülete a) a gépjárműforgalom csillapítása, b) a korszerűtlen egyedi fűtési módok visszaszorítása, továbbá mindezek támogatására c) a városi zöldterületek (parkok, erdők) karbantartása és területük növelése;
- a területhasználat és a vízgazdálkodás integrált megváltoztatása, módosítása a nem védett területeken is;
- a társadalmi anyagáram nagyságának folyamatos csökkentése a körforgásos gazdaság eszközeivel;
- a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás.

A prioritások között nem szerepel például a települési hulladék kezelése, miközben a rendszerváltás óta szinte minden kormány a leghangsúlyosabban foglalkozott ezzel a területtel. Az adatok alapján azonban a gazdasági fejlettségünkhöz képest a szilárd hulladék mennyisége illeszkedik az európai trendvonalhoz, míg a hasznosítás aránya magasabb is annál.

Miközben az egymást követő kormányok az ásványvizes PET-palackokat kezelték első számú közellenségként, addig egyes nem megfelelő ipari veszélyeshulladék-kezelési gyakorlatok súlyos környezeti válságokat, sőt emberi életeket követelő katasztrófákat okoztak (garéi klórbenzol- és dioxin-hulladékok, ajkai vörösiszap).



5. ÁBRA • *Az uniós tagállamok nemzeti jövedelme (PPP–GDP) és a települési szilárd hulladék újrahasznosításának aránya, 2012*

A magyar adatot kör jelzi. Látszik, hogy a hasznosítás aránya hazánkban nagyobb, mint amekkora a gazdasági fejlettség alapján várható lenne

Forrás: az Eurostat adatai alapján Bartek-Lesi et al. 2014

Ugyancsak nem eredményez már jelentős társadalmi hasznot a szennyvíztisztítás további kiterjesztése – bár nyilván vannak még lokális problémák, a lakossági hálózatok kiterjesztésével és az ipari technológiák átalakulásával a szennyvizek élővizekbe bocsátásával keletkező társadalmi kár értéke alacsony.

Nemzeti parkjaink hagyományaik, védett értékeik, génbanki funkciójuk és szemléletformáló, nevelő tevékenységük miatt társadalmi intézményrendszerünk kiemelkedő fontosságú elemei, ugyanakkor a fajgazdagságot, a biodiverzitást csupán a nemzeti parkok és más természetvédelmi területek határain belül lehetetlen megőrizni. Az ember által birtokba vett területeken is (ahol lehetséges) úgy kell a gazdálkodást megszervezni, hogy az az ökoszisztéma-szolgáltatások fennmaradását lehetővé tegye.

3. A környezetpolitikai beavatkozók (törvényalkotók, kormányzati szervek) körében általában kevéssé ismert, hogy nem mindegy, milyen beavatkozási formát választunk egy adott környezeti probléma megoldására, kezelésére: az adott környezetminőség-javítás társadalmi költsége nemcsak attól függ, hogy a szennyezettségi szint milyen távol van az optimálistól (azaz a természeti erőforrás használatának mekkora csökkentését kell elérnünk), hanem attól is, milyen környezetpolitikai beavatkozási eszközt vetünk be. A környezetpolitikai beavatkozások társadalmi költsége függ a választott szabályzóeszköz típusától is!

A környezet-gazdaságtan ma alapvetően négyféle beavatkozási módot ismer: a pigou-i elven nyugvó a) gazdasági eszközöket (díjakat, adókat) és b) közvetlen előírásokat (kibocsátási határértékeket, anyagokra és technológiákra vonatkozó előírásokat), valamint a coase-i elven alapuló c) jogallokációt és d) felelősségi szabályokat.

A környezetpolitika alapvető problémája ma világszerte és itthon is különösen, hogy míg a környezet-gazdaságtani elemzések több évtizedes tapasztalatai szerint a közvetlen előírások a legalacsonyabb hatékonyságú beavatkozási formák, addig a tényleges kormányzati intézkedések között ez a mód döntő arányt képvisel.

Itt mutatkozik meg például az Európai Unió környezeti szabályozási aktivitásának paradoxona: egyfelől az EU rendkívül aktív a környezetpolitikai beavatkozások terén, s a környezeti szabályozás ma döntően Brüsszelben dől el, ehhez képest a nemzeti mozgástér viszonylag korlátozott, másfelől az EU nem alkalmazhatja a hatékonyabb gazdasági ösztönzőket (díjak, adók kivetése), mert ez nemzeti hatáskör. A beavatkozási aktivitás nagysága és az alkalmazható eszközök szűkössége így egyszerre jelentős hatékonyságromlást okoz.

Az érdemi és hatékony környezetpolitika tehát *mérlegelő* (felméri a különböző környezeti károk társadalmi értékét, de mindenekelőtt azok egymáshoz való viszonyát, rangsorát), *önkorlátozó* (tisztában van a környezetpolitika kormányzati kudarcaival is, a kritikus externáliákra koncentrál) és *elemző* (gondosan választ a környezetpolitikai beavatkozási eszközök közül) kell legyen.

HOGYAN ÉRVÉNYESÜLNEK AZ ELMÉLET KÖVETELMÉNYEI A MAGYAR KÖRNYEZETPOLITIKÁBAN?

A magyar környezetpolitika ezeknek a követelményeknek hiányosan, egyes területeken egyáltalán nem felel meg, ez jelentős társadalmi veszteséget okoz, amelynek még (vonatkozó átfogó kutatások híján) a becsült nagyságát sem ismerjük.

A magyar környezet- és természetvédelem feladatait a Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP) mint stratégiai szakpolitikai dokumentum tartalmazza. Az NKP azonban a feladatok – a problémák és azok megoldási lehetőségeinek egyébként releváns, de – ömlesztett felsorolása, katalógusa, és egyáltalán nem értékeli, nem határozza meg a környezeti problémák egymáshoz viszonyított társadalmi értékét, s ennek megfelelően a prioritásokat. Ha van is prioritás, akkor az általában exogén jogi feltételeknek (nemzetközi szerződésekből vagy uniós jogszabályokból fakadó határidőknek és követelményeknek) való megfelelésből adódik. Az aktuális NKP hatéves időtávra 23 stratégiai területet és több mint száz célt jelöl ki mindenféle súlyozás, fontossági sorrend nélkül. Ezt a hiátust később a napi környezetpolitikai gyakorlat sem pótolja. Ugyancsak elmarad az esetleges beavatkozások potenciális kormányzati kudarclehetőségeinek elemzése. *Az érdemi és hatékony környezetpolitika mérlegelő és önkorlátozó funkciója tehát nem érvényesül.* Az önkorlátozást egyébként különösen nehézzé teszi az EU rendkívüli környezetszabályozási hiperaktivitása, így a nemzeti szintű mérlegelésnek és önkorlátozásnak sokszor nem is nyílik megfelelő tere (lásd példaként erre a napelemek termékdíjának környezet-gazdaságtani alapon nem indokolható bevezetését). Ugyancsak az EU aktivitása okozhatja azt a kormányzati érzékcsalódást, hogy jogosan gondolhatja azt bárki is, érdemi környezetpolitikát folytatunk, hiszen éjt nappallá téve teszünk eleget a Brüsszel felől érkező kihívásoknak és feladatoknak.

Itthon az érdemi és hatékony környezetpolitika *harmadik feltétele, az elemző sem jut érvényre.* Magyarországon szinte alig alkalmazzuk a Coase-féle kormányzati beavatkozásokat (kivételként itt a felelősségi szabályok megjelenését említhetjük mind a polgári, mint a büntetőjogban). A pigou-i beavatkozások körében pedig egészségtelenül eltolódott az arány a közvetlen előírások (anyagra, technológiára vonatkozó előírások, határértékek, engedélyezések) javára a környezeti adóztatással és más gazdasági jellegű ösztönzésekkel szemben.

Szintén problémát jelent, hogy a hazai környezetvédelmi intézményrendszerbe egyébként bevezetett eszközöket is mechanikusan és diszfunkcionálisan használjuk.

A kormányzati intézkedésekhez kapcsolódó stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) vagy a konkrét beruházásokkal együtt járó környezeti hatásvizsgálat (KHV) remek példája ennek. Számos SKV olyan időzítéssel készült el, hogy annak eredménye a döntési alternatívák közötti választást már nem befolyásolhatta. A KHV-k esetében már rögtön az intézmény bevezetése utáni időszakban kialakult az a gyakorlat, hogy a vizsgálat nem több beruházási változatot elemez, pedig e környezetpolitikai beavatkozási forma haszna éppen abban áll, hogy segíthet a legkevésbé környezetterhelő alternatíva kiválasztásában. Gyakran alkalmazott fogás még a környezeti hatások olyan lehatárolása, amely a beruházás szempontjából kritikus vonatkozásokat a vizsgálat látókörén kívül hagyja. Így például a Paks2 beruházás KHV-ja nem tartalmazza a szükséges építőanyagok előállításának környezeti hatásait (a hatások figyelembevétele azok helyszínre szállításának vizsgálatával kezdődik), továbbá mivel a kiégett fűtőelemek végleges lerakásának helyszíne és műszaki megoldása még mindig csak kutatás alatt áll, érdemben és konkrétan annak környezeti hatásait sem tudja elemezni. Ott pedig, ahol a KHV nem eleve kötelező a jogszabályok erejénél fogva, hanem opcionális, a beruházók nagyon ritkán végeztetik el a vizsgálatot. Ennek egy időben közeli példája Budapest döntése arról, hogy nem kell KHV-t készíteni a Kopaszi-gát környékén 30-40 ezer embernek tervezett ingatlanfejlesztési projekt esetében.

A fenti két KHV-anomália jellegzetes eset: pont azt a fajta környezethasználatot érinti, nevezetesen az infrastruktúra létrehozását (az egyik esetben egy nagy építőanyag-szükségletű ipari létesítmény építése, a másikban egy óriási ingatlanberuházás létesítése a vizsgálat tárgya), amelyik alapvetően határozza meg a természeti tőke csökkentését területfoglalása és anyagfelhasználása révén.

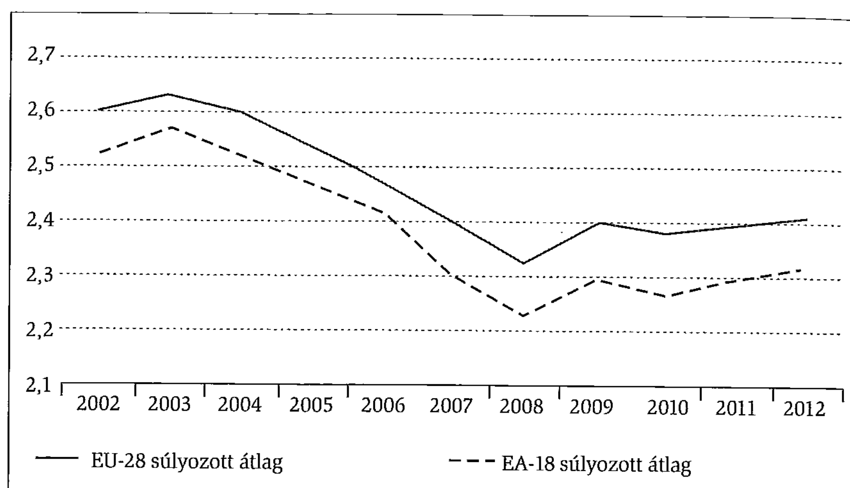
Egy másik példa a környezetpolitikai beavatkozások diszfunkcionális használatára a hulladékgazdálkodásban bevezetett lerakási díj (hivatalos nevén: hulladéklerakási járulék), amelynek alapvető környezetgazdasági funkciója a hulladéktermelőre hárítani a lerakással kapcsolatos szűkösség (például nincs elegendő szabad terület lerakók építéséhez) vagy az externáliák (például a lerakó valamilyen szennyezés forrása) árát. Minél több társadalmi költsége van a lerakásnak, annál nagyobb a díj s annál magasabb a hulladéktermelő által a lerakó használatáért fizetendő szolgáltatási díj (mert az tartalmazni fogja a lerakási díjat is), végső soron annál nagyobb az alternatív költsége a lerakásnak, s annál inkább késztetve érzi magát a hulladéktermelő, hogy csökkentse kibocsátását vagy növelje hasznosítási tevékenységét (háztartások esetében: vásároljon kevesebb kidobnivaló terméket vagy gyűjtsön szelektíven több elhasznált terméket). Az itthoni bevezetésekor a lerakáshoz kapcsolódó társadalmi költségek megbecslése nem történt meg (vagy a díjat attól függetlenül határozták meg), a hulladéktermelőkre gyakorolt ösztönző hatását pedig a rezsicsökkentési szabályok egyidejű bevezetésével sikerült megakadályozni.

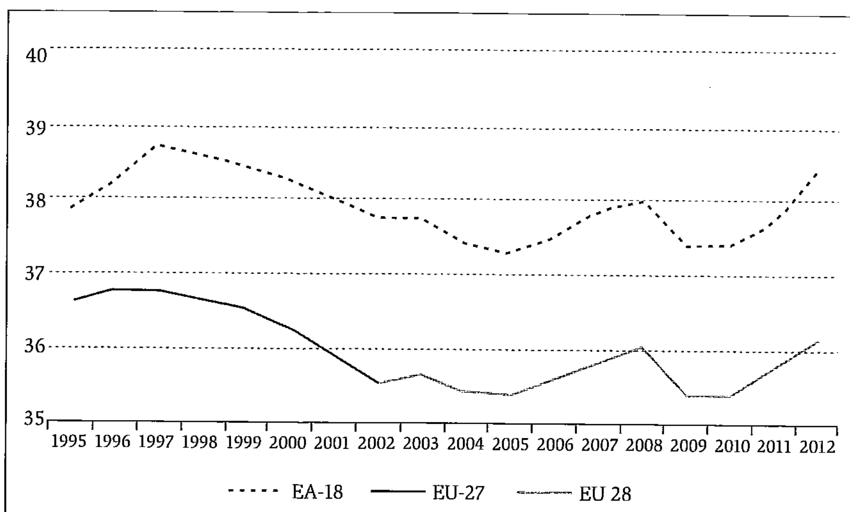
Mi a következmény? A társadalom pénzt, munkát és időt nem kímélve agyonszabályoz olyan területeket, amelyek viszonylag kevés környezeti kárt okoznának, viszont nem avatkozik be olyan területeken (vagy épp ellenkezőleg, maga segíti elő azokat), ahol jelentős a természeti tőke vesztesége. Az első esetben társadalmi veszteségként jelentkezik a gazdasági és humán erőforrás felesleges használata, a másik esetben elszenvedjük az ökológiai-környezeti veszteséget.

HAMIS DICHOTÓMIÁK

A természeti tőke degradációjának okát ma népszerű dolog a kapitalizmusban, a piacgazdaságban (vagy annak egyes elemeiben: a tőkében, pénzben, kamatban, multinacionális vállalatokban, szabadkereskedelemben) megtalálni. E radikális zöld kritikát érdekes módon egészíti ki egy másik, itthon is divatos progresszív technokrata megfontolás, mely szerint az érdemi környezetvédelem fékezi a gazdasági fejlődés, a növekedés lehetőségeit. Bár látszólag mi sem áll távolabb egymástól, mint egy zöld radikális és egy progresszív technokrata álláspont, valójában mindkettő szoros kapcsolatot tételez fel a gazdasági növekedés és a környezet védelme között. Az egyik szerint le kell mondani a növekedésről (vagy a kapitalizmusról, vagy a piacgazdaságról), hogy megőrizzük a természetet, a másik szerint nem lehet olyan luxussal törődni, mint a környezetvédelem, ha fejleszteni akarjuk a gazdaságunkat. Mi sem hamisabb ennél a dilemmánál.

Korábban amellett a természettudományok által igazolt összefüggés mellett érveltünk, hogy a környezetszennyezés és a természeti tőke felélésének alapvető oka az egyre inkább kiterjedő emberi területhasználat és a dinamikusan bővülő anyaghasználat (a társadalmon keresztül áramoltatott anyagmennyiség). Kérdés most az, hogy a gazdasági növekedés össze van-e kapcsolva e két tényezővel? Nem feltétlenül: természetesen lehet (legalábbis egy ideig, de akár hosszú ideig is) úgy növekedni, hogy egyre több és több jószágot állítunk elő és fogyasztunk el, de a kibocsátást a közgazdaságtan annak értékével, s nem az abban megtestesülő anyagmennyiséggel méri. A gazdasági növekedés nem a kilók, méterek vagy literek növekedését jelenti. Lehetséges, hogy az értékteremtés és az anyagfelhasználás szétváljon egymástól (ez a szakirodalom által *decoupling*nak, szétkapcsolásnak hívott folyamat) – az ezt támogató technológiák egész serege áll rendelke-





6. ÁBRA • *Felül a környezeti, alul a munkát terhelő adók aránya a GDP-hez képest az Európai Unió országaiban 2012-ig*

A környezeti adók mértéke 2,4–2,6% között volt az elmúlt években, ráadásul 2003 óta csökkenő trend jellemzi, míg a munka terhei 36% körül ingadoztak, az utóbbi években növekvő trenddel, azaz a kettő közötti olló újra kedvezőtlenül nagyobbra nyílik

Forrás: Eurostat

zésünkre, valamint a társadalmak értékrendjében jócskán vannak ezt segítő elveink, zsinórmértékeink is. A fejlett gazdaságokra jelenleg a relatív *decoupling* érvényes: az anyaghasználat ugyan nő, de már kisebb mértékben, mint a hozzáadott érték (GDP). Megfelelő ösztönzőkkel elérhető lenne az abszolút szétkapcsolás is. Ugyanez lehet érvényes a területhasználatra is.

A gazdasági növekedés anyagszükséglete vagy területfelhasználása az ösztönzőktől is függ, különösen az adórendszer képes befolyásolni az üzleti vagy fogyasztói döntéseket. Mivel a kormányzatok az adókat inkább vetik ki a munkaerővel, semmint az anyag- és energiafelhasználással vagy a szennyezéssel kapcsolatban, a vállalatok is inkább spórolnak a munkával, mintsem az anyaghasználattal. A második világháború utáni időszakban az adóztatás struktúrája és a különböző termelési tényezők hatékonyságjavulása között szoros összefüggés áll fenn. Mivel azonban az anyagfelhasználás és a környezetszennyezés az Európai Unió országaiban csak mintegy tizenötször kevésbé van megadóztatva, mint a munka, nem kérdés, hogy a termelésben min fognak spórolni és min kevésbé. Mindeközben azt is látjuk, hogy rendelkezésünkre állnak azok a technológiák, amelyek segítségével az emberi tevékenységek fizikai terjedelme korlátozható lenne.

A következtetés nem lehet más, mint hogy a természeti tőkét felélő kedvezőtlen folyamatok alapvető oka intézményi, nem pedig technológiai. A teremtett világ jövő nemzedékek számára való megőrzésének effektív korlátja nem az ehhez szükséges műszaki, logisztikai megoldások hiánya, hanem a társadalom gazdasági tevékenységeit rosszul ösztönző szabályrendszer.

AZ INTÉZMÉNYRENDSZER KÉRDÉSEI

A környezetvédelem iránt érdeklődők számára az utóbbi évek intézményi kulcskérdésének a környezetvédelemért felelős önálló minisztérium visszaállításának követelménye tűnt. Ha valaki elégedetlen volt a környezetpolitika színvonalával, egyértelműnek tartotta, hogy a probléma kulcsa az önálló környezetvédelmi minisztérium megszüntetése, a megoldás pedig annak visszaállítása. A lényeges kérdés azonban nem ez.

Kiindulnunk az alkotmányos rendelkezésekből kell. Márpedig az Alaptörvény (önmagában szemlélve és nemzetközi összehasonlításban is) rendkívül magasra tette a lécet: világviszonylatban szinte egyedülálló módon egyszerre tartalmazza a fenntartható fejlődés elvét, a jövő nemzedékek kulturális és természeti örökséghez való jogát, valamint az egészséges környezethez való jogot.

A rendszerváltozás óta lépésről lépésre, szinte mindegyik kormány aktív részvételével, sok elemből álló hálózat alakult ki e jogok érvényesítésére: az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek jogait védő helyettese van, működik az Országos Környezetvédelmi Tanács (a kormány tanácsadó szerve) és a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (az Országgyűlés tanácsadó szerve), az Országgyűlés állandó bizottságai között van a fenn-

tartható fejlődésnek dedikált, továbbá környezeti fenntarthatósági igazgatóság jött létre a Köztársasági Elnöki Hivatalban.

Ami a környezetügynek a kormányzati struktúrában való helyét illeti, a Fidesz elképzelése a természeti erőforrásokat (a környezet mellett a termőföldet, az erdőket, a vizeket) összevontan, komplexen menedzselő tárcáról innovatív, értelmes volt. Más kérdés, hogy a kormány végül nem tartotta magát ehhez az eredeti irányhoz, s ma a természeti erőforrások különböző részterületei legalább három tárca felügyelete alá tartoznak (a Földművelésügyi Minisztérium széles portfóliója mellett például a Belügyminisztériumé lett a vízgazdálkodás, a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumé a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás és a klímavédelem). A kormányoknak a környezetre vonatkozó teljesítménye azonban már 2010 előtt sem volt kiemelkedő, pedig akkor létezett a környezetügyért felelős önálló minisztérium. A közlekedési eredetű üvegházhatású gázok kibocsátása a rendszerváltozás utáni sokkból felocsúdva a 2008–2009-es gazdasági válságig folyamatosan és lendületesen emelkedett. A területhasználat kedvezőtlen változása töretlenül tartott az elmúlt két és fél évtizedben. A mezőgazdaságban az ökológiai gazdálkodás aránya 2010 előtt is ugyanilyen alacsony, uniós szinten az egyik legrosszabb volt. Az ország környezeti jellemzőiben semmilyen drámai sokk nem fedezhető fel az önálló környezetvédelmi minisztérium megszűnése után.

Ennél nagyobb hatása lehet viszont annak a reformnak, amely az önálló, regionális léptékben szerveződő decentralizált környezetvédelmi hatósági szervezet megszüntetését és a hatósági jogköröknek a kormányhivatalokba integrálását jelenti. E sorok írásakor azonban ez a változtatás olyan közeli, hogy semmiféle hatásvizsgálata nem lehetséges még. Annyit tudunk, hogy a környezetvédelmi ellenőrzés 1990 óta mindig forráshiányos volt, s a természeti értékeinket őrző nemzeti parki intézményrendszerben is a fokozatos forráskivonás volt jellemző (ami mellett a természetvédelmi alapfeladatokat nem végző turisztikai jellegű fejlesztések bősége volt megfigyelhető – tehát aminek a megőrzésére kint, a terepen egyre kevesebb az esély, azt gyönyörű kiállításokon, tárlókban és videókon tanulmányozhatja az érdeklődő látogató).

Ha az önálló minisztérium kérdése nem szignifikáns, akkor minek lehet érdemi hatása a környezetpolitika színvonalára? Az alkotmányos követelményrendszernek nem lehet pusztán minisztériumi szinten megfelelni, ehhez a követelményeknek a szakpolitikák mindegyikében, egymással is egyeztetett módon való érvényesítésére van szükség, ami a lehető legmagasabb szintű irányítást követeli meg. Érdemi és hatékony környezetpolitika létezhet önálló minisztérium nélkül is. De nem létezhet felső szintű politikai elköteleződés nélkül. Ha az egyre inkább centralizálódó kormányzati rendszer csúcsán nem fontosnak vagy éppen más célokat akadályozónak tartják a környezetpolitikát, akkor a kormányzat környezeti teljesítménye akkor is gyenge lesz, ha egyébként létesülne önálló környezetügyi minisztérium.

Az erős felső szintű politikai elköteleződés hiányának jele, hogy a nem környezeti szakpolitikák csak esetlegesen integrálják az adott szakpolitika környezeti elveit, legjobb gyakorlatait. Az egymást követő kormányoknak a gyorsforgalmi utakat a középpontba helyező közlekedéspolitikai elképzelései az eminens példái annak, hogyan tud egy szakágazat nem tudomást venni a kortárs fenntarthatósági és környezeti kihívások, követelmények jelentős részéről.

Ugyancsak az erős felső szintű elköteleződés hiányát mutatja – s ehhez járul, hogy az érdemi és hatékony környezetpolitika mérlegelő funkciója nem érvényesül –, hogy a magyar környezetpolitikát a rendszerváltozás óta folyamatosan meghatározza a külső követelményeknek, lehetőségeknek való megfelelés és a projektalapú logika. Környezetpolitikai intézkedés általában ott történik, ahol valamit egy nemzetközi egyezmény vagy az EU-jog előír vagy amire uniós forrást lehet allokálni (kezdetben a PHARE-alapból, aztán az előcsatlakozási, később a strukturális és kohéziós forrásokból). A környezetminőség fejlődését pedig nem a piaci szereplők hatékony ösztönzésétől (például megfelelő adókon vagy a Coase-féle allokációs mechanizmusokon keresztül), hanem projektektől, azaz vagy a vállalatoknak, vagy a közszférának nyújtott támogatásoktól várjuk. Ennek megfelelően a környezetért felelős miniszterek beszámolói legtöbbször milliárdokról szólnak: az állam milyen környezeti projektre mennyit költött. Csakhogy a környezetpolitika minősége nem elsősorban az állam költéseitől függ, hanem attól, hogy a környezethasználók napi tevékenységeit milyen ösztönzők, korlátok befolyásolják. A belvárosi levegőminőséget vagy zajszintet nem az fogja alapjában meghatározni, hogy az állam vagy a város mennyit költött mondjuk az elektromos autózás feltételeinek fejlesztésére (gyorstöltőkre), hanem az, hogy alkalmazunk-e behajtási díjat az autósok mindennapi szokásainak, döntéseinek befolyásolására. Ha a környezet használata nincs megfelelően, az okozott externália arányában beárazva, akkor az ebből fakadó hatékonyságveszteséget, társadalmi kárt projektalapon már nem lehet eltüntetni. Még egy ellentmondás: társadalmi szempontból a normatív szabályban megtestesülő ösztönzés a jobb, a politikusnak viszont a projekt – az elektromos töltő átadása népszerűséget hoz, a behajtási díj bevezetése népszerűtlenséget (a megrögzött autóhasználók körében legalábbis).

Hiába van tehát környezeti szempontból progresszív Alaptörvény, hiába a kormányzatot körülvevő számos nemzeti intézmény: ha a politika döntési centrumában a környezetpolitika nem kap megfelelő súlyt, akkor a környezetpolitikai beavatkozások esetlegesek, a külső tényezők által nagymértékben befolyásoltak lesznek: érdemi és hatékony környezetpolitika nem alakulhat ki.

A TÁRSADALMI PÁRBESZÉD JELENTŐSÉGE ÉS HIÁNYA

A természeti tőkével való hatékony gazdálkodás alapvető problémája, hogy akár az input oldali (mennyi természeti erőforrást vonjunk be a termelésbe?), akár az output oldali (mennyi szennyezést és hulladékot engedhetünk a környezetbe?) optimalizálás (a társadalmi értelemben legjobb költség-haszon viszonyú szintek megtalálása) során nem magától értetődő, hogy a feláldozott természeti tőkét és ökoszisztéma-szolgáltatásokat milyen pénzbeli értéken kell figyelembe vennünk, hiszen e javaknak általában nincs megfigyelhető áruk. A környezet-gazdaságtan elmúlt négy évtizedének egyik legnagyobb eredménye, hogy sokféle, a gyakorlatban megvalósítható utat dolgozott ki erre az értékelésre. Ezek között jelentős szerepet játszanak az emberek viselkedésének, választásainak megfigyelésén, a polgárok preferenciáinak kikérdezésén alapuló módszerek. Furcsa mód tehát a piac által figyelmen kívül hagyott tényezőket az egyes piaci szereplők (az emberek) véleményének ismeretében lehet meghatározni.

Ugyancsak alapvető jelentősége van a deliberatív eljárásoknak a Coase-féle logikán alapuló környezetpolitikai beavatkozások esetén. A természeti javakkal kapcsolatos értékelés itt a környezeti javak iránti igény kinyilvánításán, a társadalmi szereplők aktív magatartásán, a szennyezőkkel lefolytatott tárgyalásokon, alkukon keresztül történik.

A politikai közösség tagjainak aktív, érdemi részvétele nélkül nehéz hatékony környezetpolitikát folytatni. A természeti erőforrások alternatív használatával kapcsolatos egyes konkrét döntési helyzetekben ugyanis a közösség tagjainak a természeti szolgáltatásokat értékelő valamilyen cselekvésére, véleményalkotására van szükség. Ez az aktív részvétel megvalósulhat tudományos kutatás részeként, például amikor egy adott természeti érték pénzbeli nagyságát valamilyen kikérdezéses módszerrel vizsgáljuk vagy az érintetteknek a felmerülő alternatívák közötti választási hajlandóságát mérjük fel. Az aktív bevonás létrejöhet a környezeti hatásvizsgálatok részeként is, vagy helyi népszavazással, vagy az érdemi társadalmi részvételt más releváns formában biztosító megoldással. Bármilyen formát is választanánk, a lényeg, hogy eljussunk ahhoz az információhoz, hogy az adott természeti tőkét vagy annak valamilyen hozamát (ökoszisztéma-szolgáltatását) az emberek milyen nagyra értékelik.

Magyarországon ennek a megkérdezésnek nem alakult ki a természeti tőke értékének megőrzését lehetővé tevő hagyománya. Az alapvetően békés formák nem épültek be a döntéshozatalok előkészítésébe, használatuk inkább formális, ha van egyáltalán, semmint érdemi. Ezért ha a polgárok úgy érzik, hogy lényeges veszteség érheti őket a természeti értékek feláldozásakor, rendszerint a véleménynyilvánítás harciasabb formáira hagyatkozhatnak. Tüntetést szervezhetnek, ha a hatalom a hátuk mögött akar vízlépcső-beruházást visszacsempészni, mint például 1998 tavaszán, vagy elkeseredett demonstrációkat tarthatnak a fakivágások ellen, mint az utóbbi időszakban a Városligetben.

„A környezeti értékelési irodalom egyértelműen igazolja, hogy a városokon belül található zöldterületek (parkok, erdők) hasznossága olyan magas, hogy – a közösségnek nyújtott hasznokat is figyelembe véve – versenyképes megoldást jelentenek az ingatlanfejlesztési tervekkel szemben. Különösen igaz ez a sűrűn lakott városrészekre" – hangzik a környezet-gazdaságtani irodalom idevágó megállapításainak összefoglalása (Bartek-Lesi et al. 2014, 117). Világos, hogy a társadalmi bevonás elmaradásával a fenti „olyan magas" hasznok mértékére nem derülhet fény, s a természeti tőke megőrzése vagy fejlesztése mint lehetséges alternatíva mérlegelése eleve vesztes pozícióból startol.

MIT LEHETNE TENNI?

Úgy tűnhetne, hogy a környezet védelme érdekében minél több korlátozó szabványra, határértékre van szükség, lehetőleg európai szinten. Azonban az extenzív környezetpolitikát inkább intenzív fejlődési pályára kell állítani. Nem több szabályra van szükség, hanem a meglévőket kell hatékony alternatívákkal felváltani. A közvetlen előírásokra alapuló szabályozást – néhány jól körülhatárolható kivételtől eltekintve – érdemes a környezetpolitikai beavatkozási formák minden típusát hatékonyan alkalmazó rendszerre cserélni.

Nem megúszható a folyamatos elemzés, értékelés: a környezetszennyezésből vagy a természeti erőforrások túlhasználatából adódó társadalmi károk kiszámítása, megbecslése, s ezek alapján prioritások kijelölése. Láttuk, ebben fontos, mással nem vagy nehezen helyettesíthető szerepe van a társadalmi részvételnek.

Kevesebb környezetpolitikai aktivitásra lenne szükség, de azt azokon a helyeken kellene kifejteni, ahol érdemben lehet korlátozni a természeti tőke elhasználását, s az aktivitás hatékonyságát is lényegesen növelni lehetne. A fentiekben bemutatott példák jó néhány ilyen hatékonyságnövelő lehetőségre rávilágítottak.

Amellett is érveltünk, hogy a kormányzati intézményrendszerben a környezetügy nagyon sokféleképpen elhelyezhető, s nem az önálló környezetvédelmi minisztérium megléte a döntő kérdés, hanem a természeti erőforrások megóvásának a politikai döntéshozatal centrumában, stratégiai szempontként való megjelenése. A természeti tőkével való hatékony gazdálkodás nemzeti ügy, a nemzet biztonságának kérdése.

Az EU környezeti jogának kiterjedtsége miatt a környezetpolitika nem érdemi és nem hatékony volta pusztán nemzeti elhatározásból teljes kö-

rűen nem változtatható meg. Alkalmazni kellene a szubszidiaritás elvét, rugalmasabb európai környezetpolitikára van szükség. A mérlegelés, az önkorlátozás és az elemzés funkcióival azonban még kedvezőtlen külső körülmények között is sokat lehet tenni nemzeti környezetpolitikánk érdemivé és hatékonnyá válásáért.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

BARTEK-LESI et al. 2014 BARTEK-LESI Mária et al.: Környezetpolitikai alternatívák értékelése: a környezetvédelmi intézkedések hasznainak közgazdasági értékelése, *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács Műhelytanulmányok 22.*, 2014, *rekk.hu* = goo.gl/F07QWU

BARTUS–SZALAI 2014 BARTUS Gábor – SZALAI Ákos: *Környezet, jog, közgazdaságtan. Környezetpolitikai eszközök, környezet-gazdaságtani modellek és joggazdaságtani magyarázatok*, Budapest, Pázmány Press, 2014, *jak.ppke.hu* = goo.gl/kNN1xo

EEA 2015 *Az európai környezet. Állapot és előretekintés 2015. Összefoglaló jelentés*, Európai Környezetvédelmi Ügynökség, Koppenhága, 2015, *eionet.kormany.hu* = goo.gl/jCbaAu

KSH 2015 *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon 2014*, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2015, *ksh.hu* = goo.gl/LsV1O8

MEA 2005 Millennium Ecosystem Assessment: *Ecosystems and Human Well-Being. Synthesis*, Washington, Island Press, 2005, *millenniumassessment.org* = goo.gl/hpfmEE

OECD 2011 *Towards Green Growth*, Párizs, OECD Publishing, 2011.

ROCKSTRÖM et al. 2009 Johan ROCKSTRÖM et al.: A Safe Operating Space for Humanity, *Nature*, 2009 (461), 472–475.

ROCKSTRÖM–KLUM 2015 Johan ROCKSTRÖM – Mattias KLUM: *Big World, Small Planet. Abundance within Planetary Boundaries*, New Haven – London, Yale University Press, 2015.

IUCN *iucn.org; iucnredlist.org*

UNEP 2011 United Nations Environment Programme (UNEP): *Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Green Growth*, Geneve, 2011, *sustainabledevelopment.un.org* = goo.gl/U51BJO

Szelényi Iván

UTÓSZÓ

Jakab András, a kiváló fiatal jogtudós és Urbán László, a remek pályát befutó közgazdász szerkesztésében készült ez a 23 tanulmányt magában foglaló kötet. Szédítő a kötet igényessége. Nem tudnék megnevezni a mai magyar társadalmat érintő olyan fontos kérdést, amellyel a kötet ne foglalkozna mintaszerű interdiszciplinaritással. Ráadásul szinte valamennyi fejezet több tudományágat ötvöz. Talán a leginkább domináns a politológiai kérdésfelvetés, de ezt szinte minden fejezetben kiegészíti történelemtudományi, szociológiai, közgazdasági, társadalompolitikai szemlélet.

Ebben az utószóban nem vállalkozhatom valamennyi tanulmány értékelésére; három olyan kérdést vetek fel három tanulmány kapcsán, amelyek engem is régóta foglalkoztatnak, s amelyekre életem során magam is kerestem s most is keresem a választ: ilyen a demokrácia, a történeti meghatározottság és az állam/piac problémája. Remélem, a többi szerzőt nem sértem azzal, hogy leírásaikhoz nem fűzök megjegyzést. A három tanulmány kiválasztásában nem értékítélet vezetett, nem azért esett rájuk a választásom, mert a többinél jobbnak vagy fontosabbnak találtam ezeket. Pusztán az vezetett, hogy remélem, tudok hozzájuk néhány megjegyzést fűzni további gondolatébresztés céljából.

Bevezetőként tennék néhány általános megjegyzést. Mindenekelőtt emlékeztetni szeretném az olvasót, hogy egy éven belül ez a kötet Jakab András szerkesztői bravúrjának a második állomása. Az első (amelynek társszerkesztője Gajduschek György volt) 2016-ban jelent meg *A magyar jogrendszer állapota* címmel. Abban is harmincnál több szerzőtől szerepeltek tanulmányok, szintén interdiszciplináris igénnyel, bár abban a kötetben a jogi szemléletmód uralkodott, mintegy kiegészülve a politológiai megközelítéssel. Nem állítom, hogy a csaknem ezerlapos kötet minden oldalát elolvastam, de különösen nagy hatást tett rám Tölgyessy Péter bevezető fejezete *Politika mindenekelőtt* címmel. Tölgyessy mindig is a kedvelt politikai kommentátoraim közé tartozott (senki a magyar politikáról nem tud annyit, mint ő), de ez az esszé különösen lenyűgözött higgadt hangú tudományos

elemzésével, a posztkommunista, s különösen a 2010 utáni magyar politika megalkuvást, kíméletet nem ismerő kemény kritikája miatt. Ezzel egyébként, azt hiszem, jól jellemeztem a kötet egészét, s hogy előreugorjak, a jelen kötetnek is az egyik legfőbb sajátosságát. A szerkesztők és a szerzők következetesen kombinálják a higgadt hangvételű tudományos elemzést az időnként akár szenvedélyes hangúvá is forduló társadalom- és politikakritikával. Jakab mint szerkesztő és szerzőtársai mindkét kötetben túllépnek a magyar (gyakran tudományos színben tetszelgő) közbeszéd személyeskedő túlfűtöttségén, de úgy, hogy az éppen hatalmon levő politikai erővel szemben semmiféle kompromisszumot nem tesznek. Nem véletlen, hogy amikor Lovász László, az MTA elnöke egy akadémiai ülésen azt próbálta bemutatni, hogy az MTA-ban végzett munka se nem elefántcsonttorony, se nem politikai propaganda, hanem igényes társadalomtudomány, éppen ezt a csaknem ezeroldalas kötetet emelte ki. Mint sok más kérdésben, ebben sem tudnék jobban egyetérteni Lovász elnökünkkel.

Nos, hadd tegyek néhány nem kritikai, inkább kiegészítő megjegyzést a már említett három témához, s hadd kezdjem a „legmelegebbel", a demokrácia kérdésével, amiről Boda Zsolt írt kitűnő tanulmányt. Nem meglepő módon az írás központi, kritikai elemzésnek alávetett fogalma Orbán Viktornak a 2014-es tusnádfürdői beszédében meghirdetett „illiberális demokrácia" programja volt. Boda gondos elemzésben kimutatja, hogy az „illiberalizmus" és a „demokrácia" között – az ő véleménye szerint kibékíthetetlen – ellentmondás van. A demokrácia feltételezi a hatalmi ágak világos különválását, a jog uralmát és a média függetlenségét, a *„free and fair"* választásokat. Bodának igaza van: 2014 esetében a *„free"* áll, de áll-e a *„fair"*? Jogos kérdés, s ennek alapján ő megkérdőjelezi (bár gondos tudósként kerülve az állásfoglalást) 2014 demokratikus jellegét.

Az elemzés jó, és osztom Boda kétségeit. Én hajlamosabb vagyok a demokráciának egy szűkösebb értelmezésével dolgozni. A történelem során számos olyan politikai rezsim volt, melyet így vagy úgy, de elfogadunk demokráciának, bár a választások nem nevezhetők se szabadnak, se méltányosnak. Ez áll elsősorban a választásra jogosultak körének a meghatározására, azonban a választási procedúrákban az általános választójog, akárcsak a szabad beszéd alkotmányos védelme, nemcsak új jelenségek, de még a mai világban, a legliberálisabb demokráciákban is csak kvalifikációval érvényesülnek.

Montesquieu nyomán hajlamos vagyok különbséget tenni a hatalmat gyakorlók kiválasztása és a hatalom gyakorlásának módja között. Olvasatomban a demokrácia egyszerűen többségi uralom, bár az, hogy mi a többség, történetileg különbözőképen meghatározott, s a kiválasztás módja is igencsak variábilis. Nem tudom megkerülni, hogy a Fidesznek, Putyinnak és Erdoğannak van többségi felhatalmazása. Ezért számomra a liberalizmus a hatalom gyakorlásának a módjával van összefüggésben, s az ellenzékeiknek, hogy leváltsák őket, ezt a többségi jóváhagyást kell erodálniuk, egyébként azok autoriter diktátorokká válnak.

A liberalizmus – ismét Montesquieu nyomán – a hatalom gyakorlásának a módjára vonatkozik. A liberalizmus „moderált" hatalmat jelent, s a hatalom gyakorlása csak akkor lehet moderált, ha a hatalmi ágak egymástól, amennyire lehet, függetlenek (tökéletes függetlenség persze soha sehol nem valósult meg, itt ideáltípusokról beszélünk). A rendszer akkor „illiberális", ha a hatalmi ágak ilyen különválása megszűnik (erre csak diktatúrákban van példa: nácizmus, Mao, Sztálin az újabb kori történelemben) vagy erősen sérül (ilyen a 2010 utáni magyar politikai rendszer, a putyini és az erdoğani szisztéma). Ilyen értelemben én már 2014 februárjában használtam az „illiberális demokrácia" kifejezést az Orbán-rendszerre. Büszke voltam rá, hogy valami újat találtam ki, el is küldtem a szöveget Gáti Károlynak. Ő válaszként megmutatta a *New York Times*ban 2013 decemberében megjelent *„op-ed*jét", amelyben előttem három hónappal már használta a kifejezést az Orbán-rezsimre.

Ugyanakkor nem kétséges, Bodának igaza van: az „illiberalizmus" és a „demokrácia" házassága csak törékeny, átmeneti és boldogtalan lehet, különösen a 21. század világában. A demokráciából vagy liberalizmus lesz, vagy ha fennmarad az illiberalizmus, akkor a rendszer tekintélyelvűvé vagy akár diktatórikussá válik. Ennek jó példája el-Sziszi Egyiptoma, s ebbe az irányba tart Putyin Oroszországa és Erdoğan Törökországa (és sajnos Orbán Magyarországa is). Trump is ilyesmit szeretne, de neki meg kell küszködnie az Egyesült Államok 250 éves, imponáló intézményrendszerével. Különösen Magyarország esetében az „illiberalizmus" még csak a „projekt", amelyet eddig nem sikerült teljesen megvalósítani. A bíróságoknak még van valamennyi autonómiájuk, bár az ügyészségnek vagy a törvényhozásnak, úgy tűnik, szinte semmi önálló hatalma nincs (s a „negyedik hatalmi ág", a média függetlensége is erősen sérült).

A másik téma, amihez szeretnék megjegyzést fűzni, Gyurgyák János írása: *Uralja-e a jövőt, aki a múltat uralja?* Itt is messzemenően egyetértek a dolgozat fő mondandójával: ne a múlt értelmezése körül harcoljunk, hanem legyen jövőképünk, és hiteles jövőképünk csak akkor lehet, ha megértjük: múltunk sokrétű jelenség, nincs jó múltunk, amelyhez vissza kellene térnünk, s nincs olyan szégyenteljes múltunk, amellyel a szembenézést elkerülhetjük s annak a szégyeneit mások nyakába varrhatjuk. Sajnos a nyolcvanas évektől kezdve s egyre hangsúlyozottabban a rendszerváltás után (és 2010 óta szinte nyomasztóan meghatározó módon) a nagy eszmei küzdelmek a múlt értelmezése körül folynak. Ez elkezdődött rögtön a rendszerváltás után a közterek átnevezésével és a köztéri szobrok és egyéb műtárgyak eltávolításával. Az államszocializmus analógiájára, amelyben a

régi rendszer az „átkos" volt, most az 1989 előtti kor lett az „átkossá", annak elismerése nélkül, hogy ez a korszak igencsak különbözött egyes szakaszaiban (amint Gyurgyák pontosan megjegyezi, az elmúlt évszázadban nem egy, hanem tíz rendszerváltás volt, s közöttük voltak élhetők – a közelmúltban a Kádár-rendszer 1963 után – s voltak szégyenteljesek, s a jó történetírás mindegyikkel szembenéz).

2010-ig azt hittem, nincs rosszabb, mint a történelmi amnézia (mondjuk a művészileg egész jó Marx–Engels-szobor eltávolítása a Jászai Mari térről – miközben Marxról és Engelsről lehet Párizsban és Berlinben is utcát, teret elnevezni). Azóta megtanultam, még ennél is veszélyesebb, ha a jövőképünkké a múlt válik. Ennek a legerősebb szimbóluma Andrássy gróf és Teleki szobrának a helyreállítása, legújabban Lukács György szobrának az eltávolítása, s persze a Szabadság téri emlékmű, amely a holokauszt teljes felelősségét a németekre akarja hárítani. A Horthy-korszak szalonképessé tétele persze 1990-ben elkezdődött, s mára a kérdés inkább csak az, hogy a jövőképünk Bethlen vagy Gömbös legyen-e (mintha a hangsúly egyre inkább Gömbös felé tolódna). Nem kis feladat a Horthy-korszak reális értékelése, s erről az államszocializmus sok történésze nem adott kellőképpen objektív mérlegelést, de az aggasztó, hogy szimbólumaival, kitüntetési rendszerével ez váljon a jövőképünkké. Ennek első nagy csatája a szuverenitás kérdése körül zajlott. 2011-ben rögzítették az alkotmányban, hogy a magyar szuverenitás 1944. március 19-én veszett el, tehát sem az 1945–47 közötti demokratizálódási kísérletekre, sem a március 19-ét megelőző (és követő) bűnökre nem kell emlékezni. Nem varrnám az egészet a 2010 utáni rendszer nyakába; mint írtam, ez a folyamat már 1990-ben elkezdődött, s azóta a legnagyobb csaták nem akörül folynak, mi a jövőnk, hanem inkább hogy mi a múltunk, amit vállalnunk kell. Így lett a múlt a jövőnké...

Végül a harmadik téma, amelyhez szívesen hozzászólok, Szalai Ákos tanulmánya „az államközpontú gondolkodás értelmetlenségéről". Ismét nincs vitám a szerző legfontosabb üzenetével: az „állam" nem „aktor", aktorok a kormányok, pártok, s legfőképpen – „liberális demokráciákban" – az állampolgárok. Orbán Viktor az „illiberalizmus" lényegét abban látja, hogy a liberalizmussal ellentétben nem az egyének érdekét teszi a nemzet érdeke elé, hanem fordítva: a nemzeti érdeket részesíti előnyben az egyéni érdekekkel szemben. Orbán gondolkodásának van egy fontos igazságmagva: létezik „közérdek". Adam Smith *Wealth of Nations* című művében kicsit naivan, úgy tűnik, közel kerül ahhoz az állásponthoz, hogy az egyéni érdekek *summa cum laudé*ja a közérdek (bár a *Philosophy of Moral Sentiments*-ben szó sincs erről, ott Smithnek van „közérdek" fogalma – az egyéni érdek a mások szimpátiájának az elnyerése...), de a nagy kérdés, ki látja ezt a „közérdeket", ha az egyéni szavazópolgárok nem látják azt. S mi a „nemzet" érdeke, ha a nemzetet alkotó egyének azt nem látják? Szalaival teljesen

egyetértek: az állam nem aktor; csak annyit tennék hozzá, hogy a „nemzet" sem az. Aktorok csak egyének lehetnek (liberális demokráciában a politika alakításában azonos joggal s egyenlő feltételek között cselekvő egyének).

Itt kell befejezésül visszatérnem az első kérdésfelvetéshez: van-e olyan, hogy illiberális demokrácia? Az illiberalizmus eszméje fel kell hogy tételezze az államnak mint aktornak a szerepét. Az állam, amelyik túllát az önérdekű egyéneken. A gondolat, ami az államot (és nemzetet) alkotó egyéneken túl valamiféle kollektív cselekvőként tételezi fel, az a damaszkuszi út, amely a tekintélyelvű rendszerek felé vezet. Higgadt elemzéssel – mint amilyeneket ez a kötet tartalmaz – még van idő ezt megállítani.

A KÖTET SZERZŐI

BÁRDI NÁNDOR	tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet
BARTUS GÁBOR	egyetemi adjunktus, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Környezetgazdaságtan Tanszék; titkár, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács
BODA ZSOLT	igazgató, tudományos tanácsadó, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet
BURAI PETRA	külső munkatárs, Max Planck Institute for Social Anthropology, Department 'Law & Anthropology'
FELEDY BOTOND	senior fellow, Center for Euro-Atlantic Integration and Democracy; igazgató, Társadalmi Reflexió Intézet
GAJDUSCHEK GYÖRGY	tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar Közgazdálkodás és Közpolitika Tanszék
GÁL RÓBERT IVÁN	vezető kutató, KSH Népességtudományi Kutatóintézet; egyetemi magántanár, Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézet
GYURGYÁK JÁNOS	történész, az Osiris Kiadó igazgatója
JAKAB ANDRÁS	igazgató, tudományos tanácsadó, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék
KÁLLAI ERNŐ	tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet
KAPITÁNY BALÁZS	igazgatóhelyettes, KSH Népességtudományi Kutatóintézet
LANTOS GABRIELLA	operatív igazgató, Róbert Károly Magánkórház
MELLÁR TAMÁS	egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar
ORBÁN KRISZTIÁN	közgazdász
PAPP Z. ATTILA	igazgató, tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet
POLÓNYI ISTVÁN	egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Bölcsészettudományi Kar Nevelés- és Művelődéstudományi Intézet

Reszkető Petra vezető kutató, Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet
Romhányi Balázs ügyvezető, Költségvetési Felelősségi Intézet; vendégoktató, Central European University Department of Economics
Scharle Ágota vezető kutató, Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet
Spéder Zsolt igazgató, KSH Népességtudományi Kutatóintézet; egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Szociológia Tanszék
Szalai Ákos egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Heller Farkas Közgazdaságtudományi Intézet; tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet
Szelényi Iván akadémikus; professor emeritus, Yale University
Tóth István György vezérigazgató, TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt.; egyetemi magántanár, Budapesti Corvinus Egyetem
Tölgyessy Péter tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet
Urbán László külsős oktató, Central European University Business School
Vízi Balázs tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet; tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszék
Weyer Balázs elnök, Főszerkesztők Fóruma
Zsoldos István közgazdász

olvasható a bizonyíték arra, hogy a magyar elit képes
ország problémáival, sőt kiutakat is képes megjelölni. Ez
áját tekintve igen nyomasztó is lehetett volna – ehelyett
többi idők leglelkesítőbb olvasmánya lett: a középgene-
magyar fiataloknak arról, hogy érdemes itthon maradni.
udományi hátterű vízió az ország helyzetéről és jövőjéről,
eménynek és a döntéshozóknak is igen hasznos lehet."

Chikán Attila közgazdász, akadémikus

mai helyzetében fontos az állapotfelmérés és önképünk
ıdomány megteszi a magáét, ez a stílusában és megköze-
s sokszínű kötet viszont inkább a nagyközönségnek szól,
kérdések széles körét öleli föl a népesedéstől a bankrend-
ástól a külpolitikáig és így tovább. Az ország sorsát meg-
kérdések megértéséhez és megoldásához akarnak segít-
szerzők. Egyes esetekben az eredmény a kijózanodás, az
ése. Más témákban pontos technikai javaslatot kapunk a
áshol a lehetséges forgatókönyveket vázolja a tanulmány.
a zsugorodott propaganda, a közhelyekre és indulatokra
l korában küldetésük van a gondolkodásra serkentő köny-

Sólyom László jogász, akadémikus

et igényessége. Nem tudnék megnevezni a mai magyar
ntő olyan fontos kérdést, amellyel a kötet ne foglalkozna
rdiszciplinaritással. Ráadásul szinte valamennyi fejezet
ágat ötvöz."

Szelényi Iván szociológus, akadémikus

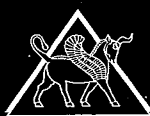
közösségi érdekek alárendelése az egyetemes értékeknek,
oportos »jó« harmóniájának keresése a tágabb köz javával
ıdolkodás fontos kritériumai. A *Hegymenet* 28 szerzőjé-
ánya segítség lehet mindazoknak, akik fontosnak tartják,
átsó szándékok nélküli – őszinte szakmai párbeszédben
y a valódi emberi növekedést ténylegesen segítheti a jelen
Bízva abban, hogy a kötet segít temetni az árkokat és az
java érdekében közelíti a közösség ügyeiért elkötelezet-
l ajánlom minden érdeklődőnek."

Szabolcs jezsuita szerzetes, a Párbeszéd Háza igazgatója



3980 Ft

HEGYMENET



OSIRIS

OSIRIS

HEGYMENET

Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon